CONHECIMENTO EM REDE: DESENVOLVIMENTO, COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL EM TERRITÓRIO DE FRONTEIRA

Rede CIDIR: 10 anos

Organizadores

Edemar Rotta

Ivann Carlos Lago

Andréia Fröhlich Justen

Micheli dos Santos

CONHECIMENTO EM REDE:

DESENVOLVIMENTO, COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL EM TERRITÓRIO DE FRONTEIRA

Rede CIDIR: 10 anos

Organizadores

Edemar Rotta

Ivann Carlos Lago

Andréia Fröhlich Justen

Micheli dos Santos

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

REDE INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO ENTRE UNIVERSIDADES

RED CIDIR – UMA EXPERIÊNCIA EM CONSTRUÇÃO

A Rede Interuniversitária de Internacionalização do Conhecimento, orientada ao Comércio Internacional, ao Desenvolvimento e à Integração Regional (Red CIDIR), iluminada pela longa trajetória de cooperação e o espírito de fortalecimento das instituições e da vida nesta região de fronteira, é liderada por universidades[1] que integram prioritariamente o território[2] das missões jesuítico-guaranis entre o Brasil, a Argentina e o Paraguai.

Enquanto região, com forte impacto das relações fronteiriças, muitas iniciativas de cooperação internacional foram protagonizadas, tanto no âmbito das universidades quanto de outras instituições estatais e da sociedade civil organizada. A constituição formal da Rede, motivada e articulada no âmbito da

1 As universidades integrantes da rede são nominadas na parte final desta apresentação.

2 Entendido como a grande faixa de terras situada na bacia do Prata, compreendendo o leste do Paraguai e da Argentina, o Uruguai, o sul e parte do centro-oeste brasileiro.

Federação Econômica Brasil, Argentina e Paraguai (FEBAP), expressa a disposição e necessária maior institucionalização das relações de cooperação no campo das universidades.

A Red CIDIR, constituída via Convênio em 15 de dezembro de 2006, tem por objetivo impulsionar um espaço de intercâmbio de conhecimentos, práticas e experiências entre universidades, docentes, investigadores, profissionais, empresas e outras entidades. Além disso, busca fomentar a pesquisa e a difusão de estudos sobre os temas do comércio internacional, o desenvolvimento e a integração regional, fortalecendo as potencialidades nos territórios e a melhoria da qualidade de vida na região.

Na visão de Castells (1999)[3], a sociedade contemporânea tende a generalizar as relações econômicas, sociais, políticas e culturais a partir da ideia de rede, entendida como uma continuidade de elementos que se cruzam e entrelaçam, estabelecendo ligações entre eles e produzindo fortes laços de comunicação, conexão, convergência, interdependência e cooperação. Entende-se que as Instituições de Ensino Superior (IES) presentes neste espaço da grande região do antigo território jesuítico-guarani possuem identidades que se aproximam e dialogam entre si, podendo constituir-se em rede para facilitar a dinâmica das relações e das interações, potencializando suas ações individuais e coletivas nas áreas do ensino, da pesquisa, da extensão e da administração universitária.

Ao definir-se como uma rede de cooperação, se está marcando, em sua identidade, a convergência de interesses e a disposição de atuar em conjunto na busca de objetivos pactuados de forma dialogada e democrática, respeitando as individualidades, a diversidade e as diferenças. Uma rede de cooperação requer que seus participantes estejam dispostos ao engajamento permanente e à participação constante, construindo relações de maior durabilidade e permanência, calcadas na confiança mútua e na fidelidade aos acordos celebrados.

Esta rede de cooperação entre IES nasce voltada para a internacionalização do conhecimento, compreendido aqui como um processo permanente de desvelamento da realidade, de forma metódica e sistemática, na direção do que os gregos entendiam como *episteme*. A busca do conhecimento ultrapassa

3 CASTELLS, Manuel. **Sociedade em rede**: a era da informação: economia, sociedade e cultura. vol. I. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

fronteiras, aproximando instituições e pesquisadores de diversas áreas, porém dispostos a trabalhar de forma cooperada.

Neste trabalho em rede, de forma cooperada e além-fronteiras, estabeleceu-se como focos prioritários, porém não exclusivos, o comércio internacional, o desenvolvimento e a integração regional. O comércio internacional, entendido como possibilidade de ampliar relações econômicas, integrar processos produtivos e potencializar capacidades e competências construídas pelas diferentes formações sociais em seus percursos históricos. O desenvolvimento, visto como processo de transformação permanente das sociedades, em suas estruturas e dinâmicas de relações, na direção da sustentabilidade e da equidade. A integração regional, percebida como possibilidade de ultrapassar obstáculos políticos, econômicos, sociais, culturais e físico-naturais, acreditando na possibilidade de colaboração mútua, capaz de potencializar os bens e interesses coletivos em um território periférico no cenário internacional.

A Red CIDIR, desde sua gênese, motivou o apoio e a cooperação de outras universidades, de outros países e continentes, como universidades do Uruguai, Chile, Venezuela, México, Espanha e Portugal, entre outras. Sucessivas reuniões entre dirigentes, professores e lideranças, bem como intercâmbios entre acadêmicos, geraram iniciativas promissoras, destacando projetos de promoção do desenvolvimento da região a partir de investimentos em ciência e tecnologia e outras iniciativas de governança territorial transfronteiriça.

A proposição de cursos de Pós-Graduação conjuntos em Comércio Internacional e Integração Regional, bem como o de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento e Integração regional, são exemplos claros desse trabalho. A promoção conjunta de eventos científicos com a apresentação e socialização de resultados, apoio e divulgação internacional de eventos próprios das universidades integrantes, bem como a implementação de projetos de pesquisa, publicações conjuntas e formulação de projetos para convocatórias nacionais e internacionais de fomento à cooperação entre universidades são outras iniciativas que marcam a atuação da Rede.

A realização do Simpósio Ibero-americano em Comércio Internacional, Desenvolvimento e Integração Regional, de forma itinerante, entre as universidades e países-parte, constitui-se como uma das ações mais efetivas da Rede no sentido da produção científica, da cooperação, da integração e da difusão de

experiências. Evento este que, em 2017, foi realizado em sua oitava edição. A Red CIDIR, de forma mais ampla e contextualizada, insere-se no processo de maior aproximação e integração entre as universidades sediadas em países da América Latina, manifestando-se como característica histórica decorrente do processo de ocupação e da recorrência de temáticas e problemáticas comuns. Os processos de integração já são de longa data e se manifestam de formas diferentes de acordo com as características e demandas locais-regionais. Por vezes, intensificam-se; por outras, permanecem latentes ou até retrocedem, dependendo dos interesses em disputa e das conjunturas nacionais, regionais e internacional.

As relações entre o Brasil, a Argentina e o Paraguai constituem uma história mais intensa a partir da criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul)[4], em março de 1991, através da celebração do Tratado de Assunção. Na Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul tem-se uma extensa linha de fronteira com a Argentina, gerando relações mais permanentes e intensas entre os países. Desde relações comerciais até as mais cotidianas que perpassam o âmbito das instituições e das relações interpessoais.

As universidades brasileiras, argentinas e paraguaias também possuem uma história de convênios, acordos de cooperação, propostas de pesquisa em conjunto, intercâmbios e troca de experiências. A Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI) e a Fundação Educacional Machado de Assis (FEMA) possuem uma relação de longa data com Instituições de Ensino Superior (IES) da Argentina e do Paraguai, especialmente para a realização de intercâmbios e de eventos acadêmicos. Recentemente essa experiência avançou para outras universidades no cenário regional.

Grande parte dessas relações possui uma vinculação direta com a organização da Federação Econômica Brasil, Argentina e Paraguai (FEBAP)[5], criada em 27 de março de 1992, na cidade de Santo Ângelo, com a denominação de Federação Regional de Negócios Brasil, Argentina e Paraguai (FEBA), com o objetivo de ampliar o processo de organização e integração regional, tendo em vista a aprovação do Tratado de Assunção. Abria-se uma perspectiva importante

4 Mais detalhes sobre objetivos, organização e funcionamento podem ser obtidos em: http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul

5 Para mais detalhes sobre histórico, objetivos, organização e funcionamento pode-se consultar http://www.misiones.org.ar/febap/index.php?p=historia

de integração, não apenas para os negócios regionais, mas também para as demais dimensões da sociedade, retomando um processo de inter-relação secular no cone sul da América do Sul, que havia sido prejudicado com a implantação dos regimes militares, desde a década de 1960, nos diferentes países. Os regimes militares implantaram uma lógica de "segurança nacional" no trato das questões de fronteira, dificultando o processo de integração. Superados os regimes militares, tratava-se, agora, de retomar e intensificar as relações entre países que possuem uma longa trajetória histórica em comum.

A participação de diversas IES, no âmbito da FEBAP, fez com que se fortalecessem os laços de parceria e integração, gerando a ideia da criação de uma rede de cooperação interuniversitária. O ato formal de criação se deu na Plenária da FEBAP, realizada na cidade de Encarnación (PAR), no dia 15 de dezembro de 2006, quando se procedeu a assinatura do Convênio Interuniversitário de Postgrado, Investigación y Difusión em Comercio Internacional e Integración Regional, entre a Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI – Brasil), a Fundação Educacional Machado de Assis (FEMA – Brasil), a Universidad Católica Nuestra Señora de Asunción, Sede Regional Itapúa (UCI – Paraguai) e o então Instituto Universitário Gastón Dachary (IUGD – Argentina), atualmente reconhecido como Universidad Gastón Dachary. Estas instituições são reconhecidas como as fundadoras da Rede, juntamente com a FEBAP. Nesta mesma ocasião se realizou a apresentação do projeto "Red Interuniversitaria Regional de Internacionalización del Conocimiento Orientada al Comercio y la Integración Regional" (RED-CIDIR), a ser submetido ao Programa de Promoción de la Universidad Argentina del MECyT (**Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología),** projeto aprovado em fevereiro de 2007.

Nascia assim a RED-CIDIR, como um sistema aberto de relações entre universidades, tendo como objetivo, através da geração de espaços de reflexão e construção coletiva, proporcionar o intercâmbio de conhecimentos, a promoção da educação e o desenvolvimento de atividades de articulação com organizações regionais, com a finalidade de gerar instrumentos e desenvolver ações que contribuam para incrementar o impacto que as atividades universitárias têm no desenvolvimento de suas regiões. A Rede nascia sob a coordenação do Ing. Luís Enrique Lichoswski, Diretor do Instituto Universitário Gastón Dachary. Instituição esta que também assumiu a secretaria geral e a responsabilidade com a

organização do *site,* dos documentos básicos da rede e a centralização dos contatos com as demais instituições.

No ano de 2007 procurou-se realizar as primeiras atividades da Rede, visando aprofundar a integração entre as instituições participantes, organizar as primeiras atividades de planejamento, apresentar a Rede no contexto das universidades latino-americanas e europeias e dar início ao processo de elaboração de seu estatuto. No âmbito dessas atividades elaborou-se o projeto "Fortalecimiento de la Red Inter Universitaria Regional de Internacionalización del Conocimiento Orientada al Comercio, el Desarrollo y la Integración Regional" a ser submetido ao Programa de Promoción de la Universidad Argentina del MECyT. Projeto esse que foi aprovado no início de 2008.

Nos espaços de discussão visando aprimorar o processo de integração, desenvolvimento da pesquisa e da pós-graduação no âmbito de três áreas específicas de sua atuação da Rede (o comércio internacional, o desenvolvimento local e a integração regional), projetou-se a realização do I Simpósio Iberoamericano em Comércio Internacional, Desenvolvimento e Integração Regional, ocorrido na cidade de Posadas, entre os dias 30 e 31 de outubro de 2008. Desse Simpósio participaram acadêmicos, professores, dirigentes e pesquisadores de várias universidades do Brasil, da Argentina, do Paraguai, do Uruguai, do Chile e da Venezuela. Foram apresentados 34 (trinta e quatro) trabalhos de pesquisa e realizadas mesas temáticas em torno dos eixos centrais da Rede. O evento foi realizado nas dependências do Instituto Universitário Gastón Dachary, que coordenou o simpósio. A avaliação foi extremamente positiva e demonstrou a importância do evento na consolidação das atividades da Rede.

Por ocasião deste evento também se definiu que seria dada continuidade à realização dos simpósios, com o segundo ocorrendo no Brasil, em outubro de 2009, e o terceiro no Paraguai, em 2010. A edição dos simpósios seria alternada nos três países-sede das instituições fundadoras da Rede, com responsabilidade de organização das instituições de cada país, mas com promoção sempre no âmbito da Rede, que definiria as regras gerais em assembleia.

O segundo evento viria para consolidar a tradição acadêmica de constituir-se em mais um importante espaço de reflexão, socialização de conhecimentos, troca de experiências e publicização de estudos e pesquisas a respeito do desenvolvimento, do comércio internacional e da integração regional, visando

contribuir para a expansão da ciência e para a ampliação da integração entre os países latino-americanos. Também foi a definição de um marco importante para o ingresso de novas IES na Rede, ampliação das relações com a sociedade civil e com o setor produtivo e a afirmação dos seus princípios fundamentais.

O **II Simposio Iberoamericano en Comercio Internacional, Desarrollo e Integración Regional** foi realizado nos dias 22 a 24 de outubro de 2009, na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI), *Campus* Santa Rosa, que coordenou o evento. O Simpósio contou com uma programação variada na qual foram realizados painéis, conferências, reuniões de trabalho e sessões de apresentações de pesquisas. Foram apresentados 54 trabalhos de investigadores de diversas universidades ibero-americanas, relacionados com problemáticas comuns em regiões de fronteira: competitividade comercial, integração produtiva e educativa, entre outros. Por ocasião deste evento também se fez o lançamento do livro Comercio Internacional, Desarrollo e Integración Regional: uma mirada desde el centro del Mercosur, com os trabalhos completos apresentados no I Simpósio e definida a diretriz de publicação como uma das formas essenciais de valorização das pesquisas e de socialização do conhecimento.

O **III Simposio Iberoamericano en Comercio Internacional, Desarrollo e Integración Regional** foi realizado nos dias 22 e 23 de outubro de 2010, nas dependências da Universidad Católica Nuestra Sra. de La Asunción, *Campus* Itapúa, Encarnación, Paraguai. O evento contou, além da apresentação de trabalhos de pesquisa, com conferências de representantes das universidades de Guadalajara (México) e de Vigo (Espanha), além da Jornada Cultural de Integração. Nessa ocasião, foi lançado o livro do II Simpósio, denominado "Universidade, Mercosul e Desenvolvimento: conhecimento, comércio internacional, desenvolvimento e integração regional".

O IV Simpósio, realizado nos dias 03 a 05 de novembro de 2011, nas dependências da Universidad Gastón Dachary, Posadas, Misiones, Argentina. No evento foram apresentados 60 trabalhos de investigação realizados por pesquisadores das instituições integrantes da Rede e demais interessados nos temas da integração regional, do desenvolvimento e do comércio internacional. Realizou-se ainda: a Jornada de Integração Produtiva, que contou com a participação do embaixador Argentino Hugo Varsky, (Coordenador do Grupo de Integração Produtiva do Mercosul), proferindo uma conferência a respeito da

temática; uma Oficina de Integração Produtiva, que contou com a participação de representantes de instituições públicas e privadas da região, coordenada pelo Dr. Ulrich Harmes Liedtke (Fundador de Mesopartner, consultoria internacional em desenvolvimento regional); o lançamento do livro referente ao III Simpósio, denominado III Simpósio Iberoamericano; e a Jornada Cultural de Integração, com a participação do Balé Municipal da Cidade de Encarnación (Paraguai), com um quadro de cantos e danças paraguaias, e a apresentação de Los hermanos Núñez, um dos grupos missioneiros mais representativos da diversidade musical da região no cenário argentino e mundial.

Por ocasião deste IV Simpósio, em Assembleia Geral da Rede (evento que ocorre em cada Simpósio), realizada no dia 03 de novembro, foi aprovado o Estatuto Geral da Red CIDIR. Ele foi assinado pelos representantes das cinco instituições fundadoras, pelo Ministro de Mutual, Comercio e Integración da Provincia de Misiones e pelo Intendente da Cidade de Posadas, em carácter de testemunhas. O Estatuto, discutido nas reuniões e assembleias da Rede, realizadas com ampla participação das instituições fundadoras e das demais que foram se integrando ao longo da caminhada, passou a dotar a Rede de uma institucionalidade necessária para sua consolidação, seu fortalecimento e sua expansão. Definiu-se a natureza da Rede, sua missão, seus princípios, suas políticas, os objetivos, direitos e deveres dos integrantes, a estrutura de organização e funcionamento, os procedimentos para novas associações, o financiamento e as diretrizes para a realização dos simpósios.

O V Simpósio foi realizado nas dependências da Fundação Educacional Machado de Assis/Faculdades Integradas Machado de Assis, Santa Rosa, Rio Grande do Sul, Brasil, entre os dias 07 e 08 de novembro de 2012. No evento foram apresentados 80 trabalhos, decorrentes de estudos realizados por pesquisadores ligados às instituições integrantes da Rede e demais interessados nos debates das temáticas de regiões de fronteira, competitividade, comércio internacional, integração e desenvolvimento regional. Neste evento ainda se fez o lançamento do livro referente ao IV Simpósio da Rede, intitulado Comercio, Integración y Dessarollo Regional – Aportes del IV Simposio Iberoamericano CIDIR a la gestión del conocimiento.

O VI Simpósio foi realizado nos dias 17 e 18 de outubro de 2014, nas dependências da Universidad Católica Nuestra Sra. de La Asunción, *Campus*

Itapúa, Encarnación, Paraguai. Foram apresentados 51 trabalhos provenientes de estudos desenvolvidos por pesquisadores das instituições integrantes da Rede e demais interessados nos debates das temáticas que perpassam os eixos norteadores: integração regional, comércio internacional e desenvolvimento. Neste mesmo evento se fez o lançamento do livro referente ao V Simpósio, denominado Aportes do V Simpósio Iberoamericano em Comércio Internacional, Desenvolvimento e Integração Regional.

O VII Simpósio foi organizado de forma conjunta entre a Universidad Gastón Dachary (UGD) e a Universidad Nacional de Misiones (UNaM) e realizado em Posadas, Misione, Argentina, entre os dias 02 e 03 de outubro de 2015. O evento contou com uma programação intensa composta por sessões de apresentação de trabalhos, painéis, conferências e atividades culturais. Foram apresentados 101 trabalhos provenientes de pesquisas desenvolvidas nas áreas de integração regional e desenvolvimento regional. Para melhor organizar os trabalhos, esta segunda área (desenvolvimento regional) foi subdividida em quatro temáticas: dimensão econômico-produtiva, dimensão sociocultural, dimensão ambiental e dimensão político-institucional. Por ocasião da Assembleia Geral da Rede foi apreciado o primeiro pedido para que uma instituição que havia se associado à Rede em 2011 passasse a integrar, de acordo com o Estatuto, o quadro de membros plenos. O pedido foi aprovado e a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) passou a integrar este quadro.

O ano de 2016 marcou os preparativos da comemoração dos dez anos de fundação da Red CIDIR, a ser celebrado entre dezembro de 2016 e ao longo de 2017. O sonho acalentado pelas cinco instituições fundadoras da Rede tornou-se uma grande realidade. A Red CIDIR transformou-se em uma das referências para as discussões de integração entre as IES do Cone Sul da América do Sul. Ela congrega 22 instituições, sendo 07 da Argentina, 03 do Paraguai, 08 do Brasil, uma do Uruguai, uma da Venezuela, uma do México e uma da Espanha. Nesta configuração, de acordo com seu Estatuto, a Rede é constituída de membros plenos e membros associados.

MEMBROS PLENOS

Pela Argentina:

— Universidad Gastón Dachary (http://www.dachary.edu.ar);
— Universidad Nacional de Misiones (http://www.unam.edu.ar).

Pelo Paraguai:

— Universidad Católica Nuestra Señora de Asunción – Campus Itapúa (http://www.uci.edu.py);
— Universidad Autónoma de Encarnación (http://www.unae.edu.py

Pelo Brasil:

— Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI) (http://www.unijui.edu.br);
— Faculdades Integradas Machado de Assis (FEMA) (http://www.fema.com.br);
— Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) (http://www.uffs.edu.br/);
— Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ) (http://www.unicruz.edu.br);

MEMBROS ASSOCIADOS

Pela Argentina:

— Universidad del Aconcagua (http://www.uda.edu.ar/);
— Universidad Nacional de Quilmes (http://www.unq.edu.ar);
— Universidad de Concepción del Uruguay (http://www.ucu.edu.ar);
— Universidad Abierta Interamericana (http://www.uai.edu.ar);
— Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (http://www.uces.edu.ar).

Pelo Brasil:

— Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) (http://www.uri.br/)
— Sociedade Educacional Três de Maio (SETREM) (www.setrem.com.br/).
— Instituição Evangélica de Novo Hamburgo (IENH) – Faculdade Novo Hamburgo (faculdade@ienh.com.br).
— Faculdade Horizontina (FAHOR) (http://www.fahor.com.br/).
— Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS) (https://ifrs.edu.br/)

Pelo Paraguai:

— Universidad Nacional de Itapúa (http://www.uni.edu.py).

Pelo Uruguai:

— Universidad de la República (http://www.universidad.edu.uy).

Pela Venezuela:

— Universidad Simón Bolívar (http://www.usb.ve).

Pelo México:

— Universidad de Guadalajara – Centro Universitario de la Costa (http://www.cuc.udg.mx/).

Pela Espanha:

— Universidad de Vigo (http://www.uvigo.es/).

Ao longo do ano de 2017 realizaram-se atividades comemorativas dos dez anos da Rede nas diversas instituições integrantes, marcando com um selo comemorativo as diversas páginas institucionais e preparando a realização do VIII Simpósio da Rede.

O VIII Simpósio foi realizado em Cerro Largo, Rio Grande do Sul, Brasil, nas dependências da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), Campus Cerro Largo. Foi organizado de forma conjunta entre estas instituições. Para marcar a abertura do evento, realizou-se a Assembleia da Rede em comemoração aos seus dez anos de fundação. As manifestações da Presidência da Rede e das instituições organizadoras destacaram o processo de integração ocorrido neste período e os avanços conquistados, referindo que o planejamento para os próximos passos deva ter sempre presente o espírito que deu origem à Rede, ou seja, constituir-se como um espaço aberto de reflexão, construção coletiva, intercâmbio de conhecimentos e promoção do desenvolvimento sustentável desta grande região da América Latina.

O VIII Simpósio contou com a apresentação de 86 trabalhos de pesquisa desenvolvidos por docentes e discentes das instituições integrantes da Rede e demais interessados nas temáticas de discussão estabelecidas para os sete Grupos Temáticos definidos no âmbito do edital de divulgação do Simpósio: I – Comércio internacional e relações de fronteira; II – Integração regional; III – Desenvolvimento regional; IV – Desenvolvimento e meio ambiente; V – Desenvolvimento e novas tecnologias produtivas e sociais; VI – Desenvolvimento e participação social; VII – Desenvolvimento e Políticas Públicas. Todos os trabalhos apresentados podem ser acessados em: https://www.uffs.edu.br/campi/cerro-largo/viii-simposio-iberoamericano-de-cooperacao-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-regional/anais.

Como tradição da Rede, desde a realização do seu primeiro Simpósio, em 2008, as instituições promotoras são encarregadas de organizar uma publicação, em forma de livro, com a seleção de um conjunto de trabalhos que marcaram a realização do evento. Para esta edição do Simpósio definiu-se que a UFFS ficaria sob a responsabilidade de organizar este livro. Nesse sentido foi criada uma

comissão instituída pela Portaria nº. 01/DIR-CL/UFFS 2018, que passou a trabalhar na definição de critérios de seleção dos textos que integrariam a referida publicação. Como já é tradição na Rede, as avaliações dos integrantes do Comitê Científico Internacional do Simpósio constituíram-se nas referências básicas. A metodologia utilizada pelo Comitê, definida em assembleia da Rede, possibilitou que cada artigo fosse avaliado em sua qualidade formal (adequação às normas estabelecidas para sua produção) e de conteúdo acadêmico (adequação do título à temática proposta, precisão do resumo, originalidade, referencial teórico, metodologia, linguagem científica e vinculação com os grupos de trabalho propostos no evento), já indicando, ao seu final, se o artigo estava em condições de integrar uma possível publicação em forma de livro.

Além das avaliações realizadas pelo Comitê Científico Internacional definiu-se contemplar ao menos dois artigos por Grupo de Trabalho e também ter uma atenção especial para dar visibilidade às pesquisas desenvolvidas no âmbito das instituições da Rede que submeteram trabalhos ao evento, incluindo, pelo menos, um artigo de cada uma delas. Com este desenho, definiram-se trinta e dois trabalhos que integram esta publicação.

Os respectivos trabalhos apresentados no evento e selecionados para esta publicação estão organizados de acordo com os grupos temáticos específicos para os quais foram inscritos. Dessa forma, a publicação está organizada em sete partes, correspondendo aos sete grupos temáticos propostos no evento: I – Comércio internacional e relações de fronteira; II – Integração regional; III – Desenvolvimento regional; IV – Desenvolvimento e meio ambiente; V – Desenvolvimento e novas tecnologias produtivas e sociais; VI – Desenvolvimento e participação social; VII – Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Edemar Rotta
Pedro Luís Büttenbender
Ivann Carlos Lago

PARTE I

COMÉRCIO INTERNACIONAL E RELAÇÕES DE FRONTEIRA

O tema Comércio Internacional vincula-se diretamente à origem da Red CIDIR, uma vez que a proposta de sua criação se deu nos espaços de discussão da Federação Econômica Brasil, Argentina e Paraguai (FEBAP). A FEBAP foi criada em 1990, por iniciativa de lideranças empresariais e de organizações da sociedade civil do Brasil e da Argentina, com o objetivo de buscar formas mais efetivas de integração econômica, política, social e cultural, superando os entraves que marcam historicamente as regiões de fronteira. Em 1992, tem-se o ingresso de organizações paraguaias na FEBAP. Em grande parte, esta instituição, que nasceu antes mesmo da assinatura do Tratado de Assunção (1991), que instituiu o MERCOSUL, comunga de objetivos muito similares a ele, trabalhando com a ideia de fronteiras abertas em busca de um processo efetivo de integração, no qual o comércio internacional e as relações de fronteira sejam temas constantes nas pautas de debates.

As reflexões sobre comércio internacional e relações de fronteira ocupam espaços importantes na reflexão e na produção acadêmica das instituições integrantes da Red CIDIR. Para a composição deste livro, foram selecionados dois artigos entre os apresentados no VIII Simpósio. O primeiro deles aborda o tema

do comércio internacional entre o Brasil e a Argentina, com enfoque centrado na questão do trigo. E o segundo trata das possíveis implicações ambientais, sociais e econômicas para o Brasil e a Argentina, decorrentes da construção das barragens hidrelétricas de Panambi e de Garabi.

CAPÍTULO 1

O COMÉRCIO BRASIL – ARGENTINA: ANÁLISE DO MERCADO INTERNACIONAL E VIABILIDADE DA TRITICULTURA

Diego Alexsander Fávero[1]
Tamara Silvana Menuzzi Diverio[2]
Domingos Benedetti Rodrigues[3]
Claudia Maria Prudêncio de Mera[4]

1 Administrador de empresas. Especialista em Finanças Empresariais (UPF). Mestre em Desenvolvimento Rural (UNICRUZ).

2 Economista. Pós-Doutora em Economia (Universidade de Évora, Portugal). Doutora em Desenvolvimento Rural (UFRGS). Mestre em Engenharia de Produção (UFSM). Docente do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Rural da UNICRUZ e docente da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), *Campus* Frederico Westphalen-RS. Contato: diverio@uri.edu.br

3 Advogado. Doutor em Educação nas Ciências pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Docente do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Rural da UNICRUZ. Contato: mingojuslex@yahoo.com.br

4 Economista. Doutora em desenvolvimento rural (UFRGS). Coordenadora e docente do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Rural da UNICRUZ. Contato: cmera@unicruz.edu.br

INTRODUÇÃO

Normalmente o aumento do bem-estar das economias nacionais está atrelado à liberação do comércio internacional. Esta liberalização também pode assumir o caráter de integração regional, com a eliminação de barreiras tarifárias entre um determinado grupo de países (área de livre comércio) e, eventualmente, com a adoção de uma tarifa externa comum (união aduaneira), como o Mercado Comum do Sul, mais conhecido como MERCOSUL, fundado em 1991, pelos seguintes países: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Um dos principais pontos utilizados pelos países no século XXI é a discussão em prol da formação e da união para deliberar distintas ações a fim de promover o seu desenvolvimento econômico. Seguindo neste sentido, esta união pode se dar por meio de acordos ou redes comerciais, de relações de negócios ou até mesmo através da formação de blocos econômicos. Sabe-se que tanto os países desenvolvidos bem como empresas multinacionais se valem deste tema com o intuito de ampliar suas ações internacionalmente. Dessa forma, tais uniões podem ser benéficas para países em desenvolvimento, como também para empresas que buscam se inserir neste mercado.

Ressalta-se ainda que o Brasil vem enfrentando diversos problemas quanto à falta de amparo e incentivo do governo, problemas com as frustrações de safras que têm ocorrido com as lavouras nos últimos anos. Visto a conjuntura brasileira descrita anteriormente, na qual existe um universo global de comércio flexível, porém com um mercado agrícola repleto de incertezas e de muito dinamismo nas suas negociações internacionais, o objetivo deste estudo é analisar os fatores que fazem o Brasil ser dependente da importação de trigo argentino. Para isso buscou-se: analisar o intercâmbio comercial do trigo dos estados parte do MERCOSUL (Brasil e Argentina), destacando acordo bilateral, produtos e incentivos; apontar produção, consumo, preços e fluxos comerciais de trigo entre Brasil e Argentina; elencar as políticas brasileiras de fomento à cultura do trigo, apresentando os principais entraves e gargalos enfrentados pela cadeia de trigo brasileira.

Este estudo justifica-se em razão da importância do trigo em nosso cotidiano. Como é um dos cereais mais consumidos no mundo e fundamental na alimentação humana, nasce a necessidade de se buscar fatores que justifiquem

a dependência externa desse grão, pois mesmo sendo referência no agronegócio mundial, o Brasil não consegue ser autossuficiente em trigo e importa quase 50% de seu consumo interno, o que é facilitado pela participação do país no MERCOSUL.

REVISÃO DA LITERATURA

Segundo o Ministério das Relações Exteriores (MRE) brasileiro (2016), a Argentina é um dos principais parceiros políticos e econômicos do Brasil. A crescente integração econômica bilateral tem fortalecido a economia e a indústria dos dois países. O capital brasileiro está presente em diversos setores da economia argentina. Entre 2003 e 2015, a corrente de comércio bilateral elevou-se de US$ 9,24 bilhões para US$ 23,09 bilhões, um crescimento de 150%. No período, as exportações brasileiras para a Argentina cresceram de US$ 4,56 bilhões para US$ 12,8 bilhões, incremento de 181%. Em 2015, a Argentina ocupou o terceiro lugar no destino das exportações brasileiras.

Uma vantagem prevista nos tratados do MERCOSUL é a possibilidade dos países membros negociarem em grupo com os demais países ou mesmo blocos econômicos, obtendo melhores preços e condições para que seus produtos sejam reconhecidos e valorizados pelo mundo afora (GONTIJO, 2014).

A cadeia produtiva do trigo no Brasil e na Argentina

O mercado do trigo passou por duas fases distintas: a primeira, em que o Estado possuía toda a autonomia, regulando as políticas que visavam à ampliação do consumo e à autossuficiência na produção; a segunda fase correspondeu a retirada da intervenção estatal à produção nacional de trigo e ao livre mercado (COLLE, 1998). Com o afastamento do Estado, Brum e Müller (2008) citam que a cadeia do trigo foi dividida em insumos agrícolas, produção (produtores rurais e suas cooperativas), moinhos, indústria de transformação, distribuição e consumo.

No primeiro nível da cadeia temos os principais insumos utilizados na cultura de trigo: sementes, corretivos, máquinas e implementos, defensivos agrícolas

e fertilizantes. O setor de insumos agrícolas vem aumentando sua importância na economia nacional, assim como a mecanização da agricultura brasileira.

Conforme Colle (1998), o segundo nível da cadeia é representado pela produção agrícola. O produto da produção primária e industrial destina-se ao mercado interno, e o grão produzido que não é utilizado para semente é comercializado para as cooperativas e para os intermediários moageiros. A produção entregue às cooperativas pode ser utilizada para formação de estoque pelo governo ou comercializada aos moinhos; neste mesmo nível encontram-se as importações, dado que a produção interna não é suficiente para atender toda a demanda.

O nível seguinte é formado pelos moinhos, onde ocorre o beneficiamento primário, como o farelo e a farinha. A indústria moageira inicia a produção de farinhas e misturas que comporão os inúmeros produtos finais do complexo agroindustrial do trigo. Os moinhos processam os grãos de trigo em farinha comum, farinha especial e fortificada, pré-misturas com ou sem aditivos e blends de farinha, além do farelo como subproduto para a indústria de ração animal. Segundo dados da ABITRIGO (2016), existem no Brasil 196 moinhos de trigo, e a maioria deles localiza-se nas regiões Sul e Sudeste (75%).

O último nível é a distribuição dos produtos finais para o atacado, varejo e consumidores. A distribuição pode ser feita de forma direta ou através de terceirização. De acordo com a ABITRIGO (2016), a indústria de massas, biscoito, pães e bolos utiliza cerca de 74% da produção, enquanto que outros 10% destinam-se para o varejo (consumo direto pela população) e 16% para a pecuária na fabricação de ração.

Já no país vizinho, as condições edafoclimáticas são extremamente favoráveis para o desenvolvimento da cultura do trigo, principalmente o trigo específico para a produção de pães e massas, o que transformou a Argentina em um grande exportador do cereal e de outros grãos. A qualidade do grão argentino destinado para panificação é superior ao brasileiro, pois o cereal produzido no Brasil tem menos concentração de glúten e por isso apenas 30% de sua produção é destinada para panificação. Portanto, mesmo que o Brasil produzisse acima de seu consumo ainda precisaria importar (MAGGIAN; FELIPE, 2009).

Assim como no Brasil, a cadeia do trigo na Argentina também é dividida em insumos, produção, armazenamento, indústria moageira/alimentícia e

comercialização, que envolve mercado interno e externo. O país conta com um dos solos mais férteis do mundo e cultiva cereais, sementes oleaginosas, cultivos industriais, hortaliças e frutas em cerca de 36 milhões de hectares, dos quais 30 milhões destinam-se a cultivos de produção extensiva, como soja, milho e trigo. Esse solo fértil reduz a necessidade de fertilizantes, além do país contar com um clima mais estável para a produção do trigo (MRE, 2016).

Basicamente 90% do trigo importado é argentino, pois o custo de produção na Argentina é muito mais baixo pelo solo, clima e proximidade do porto. Segundo a ABITRIGO (2016), o trigo argentino destinado ao Brasil é transportado de navio num período de aproximadamente dez dias entre a saída da fazenda argentina e a chegada no moinho brasileiro, após superar os trâmites aduaneiros e as filas para embarque e desembarque nos portos. Ao chegar nos portos brasileiros, o cereal é transportado até os moinhos de caminhão.

Importância do trigo no sistema de produção

Dentre a importância agronômica do trigo está o sistema de plantio direto e a rotação de culturas. Vezzani e Mielniczuk (2009) salientam que o plantio direto é uma forma sustentável de cultivar o trigo, contribuindo para a fertilidade do solo. O sistema de plantio direto pode proporcionar uma cobertura adequada do solo por resíduos vegetais, reduzir as perdas por erosão, manter o conteúdo de matéria orgânica e contribuir para a manutenção ou elevação do potencial de rendimento das culturas. Com a semeadura direta ocorre também a redução do uso de máquinas e do revolvimento do solo, que, associado ao uso de plantas de cobertura, preserva e recupera a estrutura do solo, mantendo o sistema agrícola mais produtivo.

Segundo a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), as vantagens da rotação de culturas são inúmeras, pois além de melhorar as características do solo, proporciona a produção diversificada de alimentos e outros produtos agrícolas (2017). Como cultura de inverno, fica evidente que o cereal reduz a ociosidade da terra, podendo propiciar duas culturas aos produtores, dando melhor uso para mão de obra, máquinas, infraestrutura de armazenagem e outros investimentos. A cobertura do solo com culturas de inverno é fundamental, pois favorece a diminuição de pragas e ervas daninhas e acaba

contribuindo com a diminuição do uso de insumos (EMBRAPA, 2017). Além de aproveitar as áreas e a sobra residual de adubo aplicado no verão.

A importância social do trigo está relacionada a sua capacidade de geração de emprego e renda e também na capacidade nutricional que tem servido de segurança alimentar da população do país. No que se refere à geração de emprego e renda, como uma segunda cultura (cultura de inverno), o plantio do trigo garante a fixação do agricultor à terra e, desta forma, a sua renda. A cultura do trigo é também responsável pela manutenção da ocupação do trabalhador rural no período de inverno (GARCIA, 2011).

Outro ponto economicamente importante é a exportação brasileira de trigo. Mesmo sendo tradicional importador de trigo, o Brasil consegue em algumas temporadas exportar parte de sua produção, ou seja, o excedente daquele trigo não apreciado para a fabricação de farinha para panificação. Esse trigo exportado, geralmente o cereal do Rio Grande do Sul, encontra grande demanda em países do norte da África, o principal mercado para o produto brasileiro (CONAB, 2017).

Para Garcia (2011), a importância econômica do trigo também está relacionada ao aproveitamento de infraestruturas agrícolas de fazendas, à possibilidade de plantação em larga escala como um grão sucessor da soja, à redução dos custos fixos da propriedade à medida que é implantado como cultura e à geração de emprego e renda no mercado de insumos devido a sua considerável demanda. Sobre o aproveitamento da infraestrutura das fazendas, a cultura do trigo é uma cultura secundária que possibilita o aproveitamento de silos e locais de armazenagem, máquinas, equipamentos e implementos que, findada uma primeira cultura, ficariam parados até que essa fosse novamente cultivada.

Por fim, podem ser considerados vários fatores que fazem do trigo uma cultura com potencial para a produção nacional, dentre eles a tecnologia, pois o país possui tecnologia que viabiliza estabilidade de rendimento em anos ruins e o seu incremento em anos favoráveis, possui também um sistema que permite o cultivo de duas safras por ano, além de poder contar com a experiência brasileira no cultivo do cereal e a oferta de novas tecnologias aliadas a pesquisas constantes.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Quanto aos procedimentos de pesquisa, este estudo utiliza pesquisa bibliográfica e documental, como consulta a livros, revistas, artigos, monografias, dissertações e teses, além de endereços eletrônicos e pesquisas em diversos sítios, a fim de melhor compreender sobre a cadeia produtiva do trigo, sua evolução histórica e sua importância. Segundo Cervo, Bervian e Silva (2007), a pesquisa bibliográfica constitui o procedimento básico para os estudos monográficos, pelos quais se busca o domínio do estado da arte sobre determinado tema. Gil (1996) salienta, ainda, que uma pesquisa bibliográfica procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em documentos e levantamentos.

Do ponto de vista de seus objetivos, este estudo é classificado como pesquisa exploratória, pois visa proporcionar maior familiaridade com o problema afim de torná-lo explícito ou a construir hipóteses (GIL, 1996). Segundo Cooper e Schindler (2003), o estudo exploratório tem o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre o assunto, tornando-o mais claro, assim como aperfeiçoar a questão de pesquisa através da utilização de informações já existentes.

Quanto à abordagem do problema, este estudo classifica-se como pesquisa qualitativa, pois busca descrever e explicar os conceitos relacionados ao trigo, embasando o assunto para então quantificá-lo, e como pesquisa quantitativa, que traduz os conceitos em números, opiniões e informações, para classificá-los e analisá-los. Para Neves (1996), a pesquisa qualitativa busca visualizar o contexto trazer uma integração com o processo objeto de estudo que implique melhor compreensão do fenômeno. Quanto à pesquisa quantitativa, Marconi e Lakatos (2004) descrevem como a abordagem que mostra a realidade dos elementos pesquisados em números, permitindo ao pesquisador tabular as informações e expressá-las em tabelas e gráficos.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O trigo é a principal cultura de inverno no Brasil, sendo cultivado em rotação com a soja. Sua produção competitiva e sustentável depende do conhecimento de aspectos relacionados à planta, como crescimento e desenvolvimento,

das características da região onde será cultivado (clima e solo) e das práticas adequadas para a cultura em cada situação de produção (EMBRAPA, 2017).

Quanto ao desempenho da produção do trigo no Brasil, pode-se observar, no Gráfico 1, uma tendência crescente ao longo dos últimos 16 anos, variando em alguns períodos com forte queda no volume produzido, principalmente devido às condições climáticas adversas.

Gráfico 1 – Produção brasileira de trigo (em milhões de toneladas)

Fonte: CONAB (2000-2016) – elaborado pelos autores.

A safra nacional de 2003 resultou em uma produtividade inédita na cultura do cereal, chegando a mais de 6.000 milhões de toneladas. Já a safra de 2005 teve uma redução de 18,3% comparada à safra anterior, o que se justifica principalmente em função da perda de área plantada em praticamente todos os estados produtores. A quebra da safra de verão, a estiagem do início do ano, os altos estoques de trigo e os preços de mercado deprimidos constituíram-se em fatores que desestimularam os agricultores.

Impulsionada pelos baixos preços do produto e pelas condições climáticas adversas, a safra de 2006 continuou a reduzir, com uma produção de 2,23 milhões de toneladas, inferior à da safra passada (2005) em 54,2% (2,64 milhões de toneladas). Nos anos que se seguiram, houve um crescimento na produção, que oscilou em torno de 4,0 e 6,0 milhões de toneladas entre safras de 2007 a 2015. A nova safra recorde ocorreu no ano de 2016/17, quando a produção nacional de trigo cresceu 21% em comparação com a safra de 2015, chegando a 6.727 milhões de toneladas, mesmo com uma área 13,6% menor. No contexto

geral, pode-se observar que a produção brasileira cresceu nos últimos 10 anos, principalmente pelo ganho de produtividade (CONAB, 2016).

Segundo o Sindicato da Indústria do Trigo (SINDUSTRIGO – 2017), um dos principais fatores de desestímulo são os preços recebidos pelos produtores, que não cobrem os custos de produção e o preço mínimo estabelecido na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) no momento da comercialização do cereal nacional. Segundo a Fundação da Agricultura do Estado do Paraná (FAEP – 2016), outros fatores, como elevação nos custos de produção, adversidades climáticas, dificuldades logísticas e de infraestrutura, e concorrência com o produto importado também fazem parte dos desafios na ampliação da produção nacional.

Já o trigo argentino, depois de anos em queda, como apresenta o Gráfico 2, começa a recuperar seu lugar histórico. Segundo a ABITRIGO (2016), o Ministério da Agricultura argentino informou que a produção da safra de trigo 2016/17 alcançou um recorde de 18,3 milhões de toneladas, muito acima da colheita da última safra (2015/16) que totalizou 11,3 milhões de toneladas.

Gráfico 2 – Produção argentina de trigo (em milhões de toneladas)

Fonte: Anuário Estatístico da Bolsa de Comércio de Rosário (2015-2016) – adaptado pelos autores.

Após passar por um cenário menos favorável, nesta safra (2016/17) a área plantada cresceu 25% frente à anterior (2015/16), por conta dos incentivos governamentais após a mudança do presidente na Argentina. Segundo dados da ABITRIGO (2016), o novo presidente argentino Mauricio Macri retirou o imposto e eliminou as tarifas sobre as exportações de trigo.

Para a próxima safra (2017/18) a combinação de condições meteorológicas favoráveis e um contexto econômico adequado serão os incentivos necessários para o produtor aumentar os níveis de fertilização, repor os nutrientes e produzir um trigo de qualidade.

Salienta-se que novos ingredientes estão sendo incorporados na dieta alimentar do brasileiro e o trigo vem ganhando espaço entre eles. A matéria-prima do pão, das massas e dos biscoitos teve seu consumo médio dobrado nos últimos 40 anos, conforme projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Atualmente, cada pessoa consome cerca de 60 kg de trigo em um ano e este consumo se concentra principalmente nas regiões Sul e Sudeste.

No entanto, o consumo do Brasil ainda é considerado baixo se comparado ao número de habitantes. Para a EMBRAPA (2017), o perfil de consumo de uma população pode definir o "sucesso" ou "fracasso" de um produto, e é determinado pela distribuição da população rural e urbana, pela cultura, pela renda *per capita*, pelo preço de produtos substitutos e complementares e pela preferência dos consumidores.

No caso do Brasil, características que definem o perfil de oferta e da variedade de produtos disponíveis, como o clima e o solo, também podem afetar o consumo. Ainda, deve-se relacionar o consumo brasileiro de trigo com seu maior "vilão", o arroz e o feijão, e com a disseminação de informações "negativas" sobre o efeito do glúten (principal proteína do trigo) na saúde humana, o que vem "assustando" os consumidores (EMBRAPA, 2017).

Segundo o Conselho Internacional de Grãos (IGC, 2016), que divulga o consumo de trigo no mundo, o Brasil consumiu cerca de 11,6 milhões de toneladas na safra 2016/17 e 10,4 milhões e na safra anterior (2015/16), um consumo muito maior do que a quantidade produzida do cereal no nosso país.

Historicamente, observa-se uma insuficiência do abastecimento interno com o trigo produzido nacionalmente. Uma vez que a produção não consegue atender à demanda, o país importa a quantidade de trigo que falta. O Brasil tem como maior fornecedor a Argentina, que conta com uma produção muito superior ao seu consumo.

Nesta safra (2016/17), a Argentina produziu 18,3 milhões de toneladas, enquanto o consumo interno do país foi de apenas 6,2 milhões de toneladas (IGC, 2016). Sendo assim, em princípio, o maior volume de trigo disponível favorece

os moinhos brasileiros; no entanto, níveis de taxa de câmbio no Brasil são fatores que influenciam a importação do cereal.

Principais entraves e gargalos enfrentados pela cadeia de trigo brasileira

Muito se tem comentado sobre a competitividade dos sistemas produtivos brasileiros, desde a unidade de produção rural e seus fornecedores de insumos até a distribuição de produtos para os compradores finais de alimentos. Pode ser presenciado um progresso muito significativo no desenvolvimento e na disseminação de novas técnicas de produção, fazendo com que muitos produtores brasileiros sejam bastante competitivos dentro do limite de sua propriedade, mas as commodities perdem competitividade ao longo de sua cadeia agroindustrial (CONAB, 2017).

Entre os gargalos na produção de trigo estão as condições desfavoráveis de solo e do clima para o cultivo, os problemas logísticos, a escassez de silos para armazenagem, a baixa liquidez de comercialização da produção e as incertezas climáticas em uma cultura muito frágil, aspectos que acabam prejudicando o setor, tornando-o pouco eficiente e competitivo (BNDES, 2011).

Apesar da grande extensão de suas terras e de potencial produtivo elevado, além de pesquisas já existentes para a melhoria genética, o trigo brasileiro enfrenta problemas básicos que dificultam a sua autossuficiência. Estes problemas são de produção e de distribuição e envolvem uma série de fatores (tanto de ordem econômica, quanto de ordem política) (GARCIA, 2011).

O trigo é uma cultura muito frágil e vulnerável a mudanças climáticas. Variações da umidade relativa do ar, precipitações próximas ao período de colheita, geada, chuva de granizo, temperaturas máximas e mínimas, radiação solar, excesso ou deficit hídrico do solo são fatores determinantes para o desenvolvimento da cultivar. O trigo tem sua maior produção na Região Sul do Brasil, onde há um clima mais apropriado, justamente por contar com temperaturas mais amenas. Contudo, essa região sofre com as geadas, que podem comprometer as safras (BNDES, 2011).

Outro importante fator limitador à produção no Brasil diz respeito à fertilidade do solo, pois no Brasil há necessidade de maior consumo de fertilizantes, um

dos maiores custos da produção do cereal, uma vez que a cultura de trigo exige grande quantidade de matéria orgânica incorporada ao solo (GARCIA, 2011).

Com custos mais altos, o trigo nacional perde competitividade em relação ao argentino, que possui um solo bem mais fértil e um clima bem mais adequado para o cultivo. A infraestrutura logística brasileira também é pouco eficiente, pois a malha de transportes e a capacidade de armazenagem são insuficientes para atender às necessidades do setor produtivo (BNDES, 2011).

No Brasil, devido a suas características continentais, o escoamento da produção repercute significativamente no preço final das commodities agrícolas e no preço dos alimentos. O transporte é a atividade responsável pelos fluxos de insumos, matéria-prima e produtos acabados entre todos os elos da cadeia de suprimento. A alta complexidade gerencial, a intensa utilização e a gestão sob um grande deslocamento físico de produtos tornam o transporte a maior conta individual de custos logísticos (BNDES, 2011; MENDES, 2013).

A logística de transporte tem se tornado cada vez mais importante no contexto mundial, completamente integrado e sem fronteiras, resultado da globalização. Entretanto, o transporte rodoviário no Brasil, que concentra o maior volume transportado com relação a outros modais, possui apenas 10% do seu total pavimentado, tornando-se insuficiente quando se leva em consideração que 65% de todas as cargas são movimentadas através dessas vias. Apesar das deficiências, este é o modal mais utilizado para o transporte de trigo no Brasil, respondendo por aproximadamente 90% da movimentação do cereal, mesmo considerado o menos econômico (BNDES, 2011; MENDES, 2013).

Para Bahia et al. (2007), os custos do transporte de mercadoria são elevados devido à concentração no modal rodoviário e à falta de investimentos suficientes para manter e expandir os sistemas de transportes em níveis adequados à demanda sempre crescente. Os elevados custos de transporte refletem negativamente nos preços recebidos pelos produtores, principalmente para aqueles localizados em regiões distantes dos portos.

As rodovias brasileiras (a terceira maior malha rodoviária do mundo) possuem intensa utilização e recebem pouca manutenção, sendo este um dos motivos da malha rodoviária brasileira se encontrar em condições precárias de tráfego. As condições de nossas rodovias comprometem a expansão econômica no Brasil, tornando mais caro e inseguro o transporte de mercadorias para o mercado

interno, devido ao alto custo de manutenção, de combustíveis, pedágios e a falta de segurança do transporte pela existência de roubos de cargas. Os custos são altos para levar baixa capacidade de carga a grandes distâncias (MENDES, 2013).

A logística de transportes disponível para a movimentação das cargas agrícolas até os portos exportadores rouba a competividade dos produtos frente aos mercados internacionais, e o país fica atrás de seus concorrentes mais próximos, Estados Unidos e Argentina. Os gargalos logísticos são existentes em todas as etapas de escoamento de produtos no Brasil, desde a armazenagem até o porto exportador (SOUZA, 2010).

Segundo Salum (2010), o desenvolvimento logístico brasileiro é algo recente, e o país ainda se encontra em processo de aprendizagem. Os principais entraves são a ausência de políticas que sincronizem as ações governamentais e de iniciativa privada, a precariedade da infraestrutura de armazéns e dos modais de transportes, a falta de profissionais especializados na área logística e a burocracia.

Já o trigo importado tem os portos como principal ponto de entrada, o que seria a forma mais adequada de transporte. Os principais portos para o setor são os de Santos (30%), Rio de Janeiro (17%) e Fortaleza (13%). O transporte de mercadorias por via marítima tem como vantagens maior capacidade de carga, menor custo de transporte e maior competitividade. No entanto, o sistema de gestão dos portos ainda é muito centralizado e burocrático, o que sobrecarrega os custos das operações portuárias (BNDES, 2011).

Além disso, em virtude dos problemas decorrentes de falta de investimento em infraestrutura, as restrições de acesso terrestre (rodoviário e ferroviário) provocam frequentes congestionamentos nos portos. A competitividade da Argentina ocorre não somente pela proximidade, como também pelas condições das operações portuárias que proporcionam que o frete seja reduzido.

Outro problema que afeta a produção tritícola brasileira é a capacidade de armazenagem. O armazenamento do trigo é um fator de competitividade para produtores e cooperativas, pois os armazéns permitem a preservação da qualidade do produto, evitando a exposição à umidade e o ataque de insetos, que podem inviabilizar o uso dos grãos. Os armazéns agrícolas exercem atividades de recebimento, movimentação, guarda, separação e expedição, além de processamentos relativos à secagem, pré-limpeza e ao tratamento fitossanitário (CONAB, 2017).

No Brasil, onde o trigo é produzido em sistema de rotação de culturas, sua estocagem é feita nas mesmas estruturas utilizadas para outras lavouras, nas quais estão há excedentes não comercializados de outras safras. Há casos em que a produção de trigo fica armazenada por até três safras, disputando espaço com a soja e o milho. Em outros casos, a falta de espaço obriga o produtor a comercializar a produção rapidamente, em uma situação de mercado que nem sempre lhe é vantajosa (BNDES, 2011).

Quanto à forma de armazenagem, a maior concentração é verificada a granel nas principais regiões produtoras de trigo, cerca de 88% do total, o que representa um menor custo de armazenagem em comparação com a armazenagem convencional, que exige maior utilização de mão de obra e material (CONAB, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trigo é considerado um alimento de grande importância para a humanidade, sendo matéria-prima utilizada na elaboração de diversos produtos. Como cultura de inverno reduz custos de fertilizantes pela cobertura de solos, movimenta a entressafra ocupando a mão de obra e o maquinário ocioso e gera uma renda extra ao produtor. No entanto, o que tem chamado a atenção é o fato de que em nenhum momento da história o Brasil foi autossuficiente em trigo, trazendo a dependência externa deste cereal como uma marca para o país.

Cabe ressaltar que, além da facilidade de importação, o produto proveniente da Argentina, principal importador de trigo para o Brasil, é muito mais competitivo pelo preço e pela facilidade com que chega ao nosso país. Com condições climáticas favoráveis e um dos solos mais férteis do mundo, o trigo argentino é produzido a menores custos e com melhor qualidade, o que inviabiliza ainda mais o cultivo do trigo nacional, tornando a importação a melhor estratégia para atendimento das necessidades internas. Diante disto, neste estudo buscou-se analisar o motivo da falta de autossuficiência que faz com que o Brasil dependa da importação e o porquê da opção pela Argentina.

Pode-se observar que um dos grandes problemas encontrados na produção tritícola nacional é o desestímulo ao plantio, pois além de condições climáticas desfavoráveis, que interferem tanto na produtividade como na qualidade

do trigo, a falta de incentivo governamental e os altos custos enfrentados pelo setor fazem com que a produção brasileira diminua e as importações aumentem.

Em suma, este estudo leva à compreensão de que a cadeia de trigo brasileira enfrenta obstáculos que a tornam pouco competitiva em relação a outros países produtores. Problemas enfrentados desde intempéries climáticas até a logística de transportes e armazenagem trazem uma cadeia desestruturada que enfrenta preços baixos, importações constantes e falta de estímulo por parte dos produtores. A crescente participação argentina na oferta externa do cereal se dá principalmente pelos seus ganhos de competitividade em comparação com o Brasil.

Por esta razão, o trigo argentino é mais competitivo que o brasileiro, pois, através da análise das cadeias produtivas, nota-se que, além da Argentina possuir um solo mais fértil e um clima mais favorável, a rapidez e a facilidade no transporte do trigo para os países importadores também são fatores que alavancam a competição.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE TRIGO (ABITRIGO). **Estatísticas. Importação e Exportação.** Disponível em: http://www.abitrigo.com.br/estatisticas-importacao-e-exportacao.php. Acesso em: 28 mar. 2017.

BAHIA, P. Q. et al. Logística do Transporte de Soja para Exportação: caso do Estado do Mato Grosso. **XXXI Encontro da ANPAD** – EnANPAD. Rio de Janeiro-RJ. 22 a 26 de setembro, 2007.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Panorama das Importações de Trigo do Brasil.** BNDES Setorial 34, p. 389-420. 2011.

BOLSA DE COMÉRCIO DE ROSÁRIO – BCR. **Anuario Estadístico**. Córdoba, Argentina, 2015.

BRUM, A. L. MÜLLER, P. K. **O comércio internacional e a cadeia produtiva do trigo no Brasil.** Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI), 2008. Disponível em:. Acesso em: 06 abr. 2017.

CANDIANI, H. R. Medo da Ásia**. Global:** Comércio Exterior e Transporte, São Paulo: UPDATE, ano 1, n. 10, out. 1998.

CERVO, A. L. BERVIAN, P. A. SILVA, R. da. **Metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

COLLE, C. A. **A cadeia produtiva do trigo no Brasil:** contribuição para geração de emprego e renda. 1998. 160 f. Dissertação (Mestrado em Economia Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, 1998.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Acompanhamento da safra brasileira de grãos.** v. 4 – Safra 2015/16 – Quarto levantamento, Brasília: Conab. p. 1-154, jan. 2016.

______. **A cultura do trigo**. Brasília: Conab, 2017.

CONSELHO INTERNACIONAL DE GRÃOS – IGC. Disponível em: http://www.igc.int/en/markets/marketinfo-sd.aspx. Acesso em: 20 mar. 2017.

COOPER, D. SCHINDLER, P. **Métodos de pesquisa em administração**. 7. ed. São Paulo: Bookman, 2003.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA. Disponível em: https://www.embrapa.br/trigo. Acesso em: 12 mar. 2017.

FUNDAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ – FAEP. **Políticas para a triticultura nacional.** 2016.

GARCIA, J. D. O. **Trigo Brasileiro e a falta de autossuficiência:** Uma Identificação de Problemas. 2011. 50 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão do Agronegócio) Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GONTIJO, D. H. Mercosul e a relação comercial Brasil-Argentina. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, mar. 2014.

MAGGIAN, R. C. FELIPE, F. I. Aspectos da competitividade da cadeia tritícola no Brasil e na Argentina. **Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**, SOBER, 47º Congresso. CEPEA – ESALQ/USP, PIRACICABA-SP-BRASIL. Porto Alegre, 26 a 30 de julho de 2009.

MARCONI, M. de A. LAKATOS, E. M. **Metodologia científica.** São Paulo: Atlas, 2004.

MENDES, R. G. **Logística e Transporte:** Uma análise comparativa sobre os Modais de Transporte. 2013. 42 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração de Empresas) IMESA/FEMA. Assis/SP, 2013.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). Disponível em: http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul. Acesso em: 26 mar. 2017.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA ARGENTINO. Disponível em http://news.agrofy.com.ar/especiales/trigo15-16/siembra-trigo. Acesso em: 19 abr. 2017.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). Argentina: Comércio Exterior. 2016.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisas em administração, São Paulo**, v. 1, n. 3, p. 1-5, 1996.

SALUM, M. I. F. **Infraestrutura Logística no Brasil:** Uma busca por maior competitividade. Laboratório de Desempenho Logístico. UFSC. 2010.

SOUZA, M. A. D. Infraestrutura e logística brasileira para armazenagem e escoamento de grãos. **Palestra Anais 5ª Conferência Brasileira de Pós-Colheita**. Foz do Iguaçu-PR. 19 a 21 de outubro, 2010.

VEZZANI, F. M. MIELNICZUK, J. Uma visão sobre qualidade do solo. **Revista brasileira de ciência do solo.** Viçosa. Vol. 33, n. 4 (jul./ago. 2009), p. 743-755, 2009.

CAPÍTULO 2

CONSTRUÇÃO DAS BARRAGENS DE PANAMBI E GARABI NO RIO URUGUAI: IMPLICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO ENTRE BRASIL E ARGENTINA

Marcele Scapin Rogério[1]
Domingos Benedetti Rodrigues[2]

1 Doutoranda em Ambiente e Desenvolvimento (UNIVATES). Mestra em Direito (UNIJUÍ). Especialista em Educação Ambiental (UFSM). Graduada em Direito (UNICRUZ). Bolsista da CAPES. Advogada. Contato: cele_scapin@yahoo.com.br

2 Pós-doutorando em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) – Campus de Santo Ângelo – RS, Brasil. Doutor em Educação nas Ciências pela UNIJUI-RS. Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais. Graduado em Licenciatura em Artes Práticas – Habilitação em Técnicas Agrícolas. Professor do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Rural e do curso de Direito da Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ). Integrante do Grupo de Pesquisa GPJUR do curso de Direito UNICRUZ. Professor do curso de Direito da SETREM de Três de Maio-RS. Advogado. Contato: mingojuslex@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

A história da humanidade nos mostra que todos os povos, desde a fase antiga, sempre utilizaram alguma fonte de produção de energia advinda da natureza, como a energia do fogo e a força das águas, com a finalidade de impulsionar e facilitar suas atividades domésticas ou de produção. Atualmente, a situação não é diferente, como se pode constatar nesta pesquisa. Por outro lado, os povos sempre sentiram os efeitos sobre o ambiente natural, especialmente quando a geração de energia produziu impactos negativos que vão além da sua capacidade de suporte e de recuperação, deixando rastros de destruição para muitas gerações ou para sempre, como é o caso da construção de hidrelétricas com barramento de água.

O presente capítulo apresenta uma abordagem a respeito das possíveis implicações ambientais, sociais e econômicas para o desenvolvimento entre Brasil e Argentina, que serão geradas pela construção da barragem hidrelétrica de Panambi e de Garabi, as quais farão barramento do Rio Uruguai junto aos municípios brasileiros de Alecrim e de Garruchos respectivamente. As barragens estão sendo projetadas para serem construídas no trecho do Rio Uruguai que banha o Estado do Rio Grande do Sul – Brasil e o território das Províncias de Missiones e Corrientes, da República Argentina.

A escolha do tema ocorre pelo fato de ser atual, de grande relevância e de interesse não só da população local, regional, mas, também, dos países que integram o MERCOSUL, uma vez que pode mudar os rumos do desenvolvimento dessas nações. Além disso, representa grande desafio, pela complexidade e importância que tem para a sociedade e futuras gerações.

Trata-se de pesquisa bibliográfica quanto ao seu objeto e de estudo de caso quanto ao procedimento, apresentando caráter descritivo. A técnica de pesquisa empregada é a teórica e qualitativa, e o método a empregado é o dedutivo. Para uma melhor compreensão do tema optou-se por realizar o estudo em dois momentos distintos: a primeira abordagem diz respeito à construção das hidrelétricas e seus efeitos ao meio ambiente; no segundo momento, o estudo aborda o caso das hidrelétricas de Panambi e Garabi e a sua promessa do desenvolvimento, que é anunciada pelas concessionárias ligadas aos empreendimentos.

A CONSTRUÇÃO DAS HIDRELÉTRICAS E SEUS EFEITOS AO MEIO AMBIENTE

O Direito Ambiental, assim como outras áreas do conhecimento, busca decidir no sentido de proteger o meio ambiente, os valores sociais, culturais, ambientais e econômicos de uma sociedade, propiciando não só um ambiente ecologicamente equilibrado para o seu desenvolvimento, como também encontrar formas de tutelá-lo para que as atuais e futuras gerações de vida existentes no planeta sejam devidamente protegidas.

Para o meio ambiente são atribuídas as seguintes classificações: a) ambiente natural como sendo todas as formas de vida e paisagens que a natureza criou; b) ambiente artificial ou urbano como sendo aquele ambiente construído, ou seja, o espaço urbano, nele incluído os bens naturais; c) ambiente de trabalho como sendo o espaço interno e sua abrangência externa onde se desenvolvem todas as atividades laborais; d) ambiente cultural como sendo os espaços que representam todas as formas de manifestações culturais de uma comunidade ou sociedade, nele incluído os bens culturais (FIORILLO, 2014), assunto regulamentado pelos artigos 7º, 182, 200 inciso VIII, 225, 215, 216 da Constituição Brasileira de 1988. Então, os impactos, especialmente os socioambientais, culturais e econômicos provocados pela construção das hidrelétricas de Panambi e Garabi, atingirão de uma ou outra forma estes quatro ambientes: o ambiente natural formado pelos bens que a natureza criou será afetado diretamente ou indiretamente; os ambientes urbanos constituídos pelas cidades, sede de distritos ou povoados sofrerão impactos diretamente pelo barramento; o ambiente de trabalho, como as propriedades rurais e atividades urbanas, vão paralisar suas atividades pelos alagamentos; e, por último, os ambientes culturais, como os sítios arqueológicos, as comunidades indígenas e de outras culturas.

Doravante no texto, a expressão meio ambiente significa o ambiente natural, artificial ou urbano, cultural e do trabalho, ambientes que serão considerados pela pesquisa no tocante à abordagem sobre os impactos que eles sofrerão com os barramentos a serem construídos no Rio Uruguai.

Os danos sociais constituem-se em prejuízos não indenizáveis aos atingidos pelas barragens, para os quais não existe lei que determine quem são os atingidos e quais são os seus direitos. Quanto ao dano econômico, os atingidos direta

e indiretamente são forçados, muitas vezes, a laborar em atividade econômica diversa à desenvolvida antes da inundação da barragem, o que, raramente, lhes garante o mesmo rendimento econômico, causando-lhes dificuldades financeiras e até perda do patrimônio financeiro e cultural da família.

No tocante ao fator ambiental, há o desaparecimento da biodiversidade, pois cada rio tem características únicas, espécies de fauna e flora típicas, vazões e ciclos particulares. As áreas alagadas, normalmente, são constituídas de terras férteis e refúgios de fauna silvestre, justamente, por se localizarem em matas nas margens dos rios.

Essas áreas abrigam espécies de fauna e flora que podem não ser encontradas em outros locais, causando o desaparecimento do seu habitat e, consequentemente, das espécies atingidas. As grandes hidrelétricas, além disso, inundam paisagens belíssimas, com potencial para o desenvolvimento de diversas atividades econômicas, culturais e turísticas, que são extintas para sempre.

Pela dificuldade da relação do ser humano com a natureza, gerou-se a necessidade de se estabelecer regras para disciplinar a maneira como a espécie humana deve interagir com seu habitat natural (KIST, 2012). Dentre as regras destacam-se as normas de Direito Ambiental, cujo propósito é estabelecer os limites dessa relação, a fim de que o ambiente suporte as intervenções humanas realizadas pelas sucessivas gerações.

Tornou-se necessário preservar o direito de todos para que o meio ambiente se mantenha equilibrado, no uso correto de seus recursos por parte dos habitantes do planeta (MAGALHÃES, 1995), a fim de que o direito de viver num ambiente sadio e equilibrado, como preceitua o artigo 225 caput da Constituição de 1988[3], seja garantido para as atuais e futuras gerações.

É possível observar que, após a Revolução Industrial, houve avanço em diversos setores de produção econômica da sociedade, os quais necessitavam de uma geração de energia cada vez maior para prover as demandas (SEGURA, 2001). No entanto, a economia desenvolveu-se em todo o planeta a custas da devastação do meio ambiente, fator que provocou e vem provocando impactos ambientais que estão acima da capacidade de suporte dos ambientes. Nesse caso,

3 "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a Coletividade o dever de defende-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações" (BRASIL, 1988).

a construção de hidrelétricas que produzem barramento de água é um exemplo a ser destacado.

A preocupação notória com o meio ambiente e com a qualidade de vida no planeta encaminhou ao surgimento de um novo padrão da sociedade, a sustentabilidade, propagando a ideia de que o crescimento e o desenvolvimento econômico devem atender às necessidades da presente geração e das próximas gerações (EHLERS, 1999). A geração da energia que a sociedade utiliza nas suas demandas produtivas e residenciais deve, portanto, ser produzida de forma sustentável, sem a provocação de impactos sociais, econômicos, culturais e ambientais.

No entender de Reis (2003), para a viabilização dessa proposta de desenvolvimento e para assegurar a qualidade de vida da população e do desenvolvimento econômico, a geração de energia é fator primordial, sendo o seu consumo um dos principais mecanismos para o progresso de todos os setores produtivos. Nem por isso a proposta de desenvolvimento deve ser produzida com impactos ao meio ambiente.

Nesse sentido, as barragens – estruturas construídas para barrar ou confinar o fluxo da água de córregos, rios os canais, controlando o fluxo da água – surgiram como opção para promover a produção de energia e proporcionar o desenvolvimento econômico (BENINCÁ, 2011). Sendo assim, a proposta do desenvolvimento sustentável estabelece que a construção das hidrelétricas com barramento de água deve ser repensada pelo setor econômico, pois seus impactos atingirão a sociedade como um todo, trazendo inúmeros prejuízos, a exemplo da remoção das famílias atingidas para outras regiões ou até mesmo o afastamento da sua propriedade, agora inundada pelas águas.

É necessário considerar o entendimento de Beningá (2011) a respeito do assunto: a geração de energia com o cuidado necessário à preservação do meio ambiente é um fato a ser levado em consideração, quando governos e iniciativa privada decidem construir hidrelétricas que necessitam de barramento da água corrente. Atualmente, é uma questão complexa e compreende grandes desafios, muitas vezes, com dificuldades consideráveis para se promover a conciliação entre as necessidades de energia e desenvolvimento econômico, com os conflitos e interesses sociais de uma comunidade local e/ou regional e, ainda, com o ônus da responsabilidade ambiental desses empreendimentos.

A partir das questões apresentadas, torna-se imperioso um estudo mais detalhado a respeito da construção de barragens que necessitam de barramento da água, pois tais empreendimentos hidrelétricos causam implicações ambientais, sociais, culturais e econômicas que, de alguma forma, refletem direta ou indiretamente na população e nas gerações futuras (ROSA; SIGAUS; MIELNIK, 1988). Importa salientar que tais implicações ao ambiente natural, urbano, do trabalho e cultural devem ser mensuradas e levadas em consideração, mesmo antes da elaboração e execução dos projetos hidrelétricos.

No estudo de inventário do Rio Uruguai no trecho compartilhado entre Brasil e Argentina, desenvolvido e publicado em novembro de 2010 pelas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás) e Empreendimentos Binacionales S.A. (EBISA), se aponta que a construção dos barramentos vai provocar impactos significativos ao ambiente natural, urbano e cultural pela construção das duas hidrelétricas. Segundo o inventário (2010, p. 3), os impactos atingirão tanto o âmbito da região dos lagos, quanto todo o "Bioma Pampa ao sul, associado às sub-bacias dos Rios Ibicuí (Brasil) e Aguapei (Argentina) e o Bioma Mata Atlântica, dominante na região norte, ligado a sub-bacia do rio Ijuí". Observe que as duas hidrelétricas são potenciais ativos de uma série de impactos econômicos para a atividade rural e urbana dos municípios brasileiros e argentinos a serem inundados, fator que estabelece a necessidade de planificar os lucros e prejuízos que os barramentos trarão às comunidades atingidas.

O aproveitamento Garabi – 89 m "[...] está localizado na área de transição entre a formação biogeográfica dos campos e dos remanescentes dos bosques mistos, na margem brasileira. Na margem argentina predominam os campos paranaenses. Da vegetação nativa serão afetadas perto de 44 mil hectares da cobertura permanente [...]" (2010, p. 8). Trata-se de uma área considerável de vegetação permanente a ser atingida. Certamente afetará os biomas brasileiros e argentinos, trazendo consequências inevitáveis para a vida da flora e da fauna nativa, sem contar com os reflexos para o clima e o bem-estar da população em geral.

O relatório desse aproveitamento aponta que essa represa vai inundar as unidades de conservação em torno de 4,4% do Parque da Ruta Costera do Rio Uruguai e 82% da Reserva Privada Santa Rosa, áreas localizadas na Argentina. Quanto às áreas de Interesse Ecológico Relevantes que serão afetadas, se somam 30 mil hectares, bem como as Áreas de Importancia para a la

Conservación de las Aves em C. Martires (AICAS) Barra S. Maria, Azara e Barra Concepción. Do lado brasileiro, trechos do Rio Uruguai e do Rio Ijuí serão afetados, onde existe a formação de um corredor ecológico, que chega até o Rio do Turvo (2010, p. 10). Nesse caso, pode-se constatar que existirão reflexos diretamente provocados aos sítios arqueológicos a serem inundados. O relatório preliminar demonstra os possíveis impactos aos ambientes culturais situados no âmbito dos barramentos, que desaparecerão para sempre, destruindo a história destes povos ancestrais.

Por outro lado, a construção de Garabi implicará em impactos diretos de áreas rurais e urbanas de Garruchos, na Argentina, e Garruchos, no Brasil, bem como os núcleos de Azara, San Javier, Itacuruapé e Porto Xavier. Foi estimado que cerca de 2.100 pessoas destas áreas urbanas serão afetadas e cerca de 3.800 pessoas do meio rural, bem como vias principais e secundárias de acesso serão interditadas. Em relação aos sítios arqueológicos existentes nesta área, 11 deles serão afetados diretamente, como um que pertence à categoria Cazador Recoletor Pleistocénico e dez que pertencem à categoria Horticultor Guarani (2010, p. 10).

O relatório demonstra os impactos a serem provocados pelo barramento de Garabi, os quais são de uma esfera que atinge o meio urbano e o meio rural, com uma afetação direta, sem contar com as indiretas, no âmbito das atividades econômicas, culturais, sociais e ambientais nas cidades brasileiras e argentinas, provocando a perda de população, tanto da cidade, quanto do meio rural. Isso porque, provavelmente, nem todas as famílias poderão permanecer nos municípios atingidos, devendo deslocar-se para outras regiões. A estimativa antes mencionada é de uma perda de aproximadamente 2.100 pessoas das áreas urbanas e 3.800 do meio rural, que deixarão de produzir renda aos seus municípios, se todas forem obrigadas a migrar para outras regiões, sem contar com a redução do orçamento municipal das verbas estaduais e federais, asseguradas por direitos constitucionais.

Quanto ao aproveitamento Panambi – 130 m, o relatório aponta que a construção desta hidrelétrica afetará em torno de 19 mil hectares de vegetação nativa. "No caso das Unidades de Conservação, o impacto sobre o Parque Estadual do Turvo (Brasil) será de aproximadamente 60 hectares, e sobre a Reserva da Biosfera Yaboti (Argentina) será de 34 hectares". O relatório ainda informa

que outros impactos de natureza permanente que afetam os ambientes lóticos e lénticos carecem de estudos posteriores para identificar as reais interferências no ambiente natural, urbano e cultural da região afetada (2010, p. 10).

Este aproveitamento afetará diretamente as cidades Alba Posse (Argentina) e Porto Mauá (Brasil). O relatório estima que cerca de 1.300 pessoas da área urbana e cerca 5.400 pessoas do meio rural serão afetadas diretamente com a formação do lago. Os impactos indiretos afetarão seis das nove comunidades indígenas da Argentina, pois elas se localizam a menos de 15 km do rio Uruguai. No Brasil, como todas as comunidades se localizam a mais de 15 km da margem, sofrerão impactos indiretos. Em relação ao patrimônio arqueológico, 06 sítios pertencentes à categoria Cazador Recolector Holocérnico e 15 sítios pertencentes à categoria de Horticultor Guarani serão afetados diretamente com a construção do barramento (2010, p. 10 e 11).

Quanto à construção da hidrelétrica de Panambi, os impactos afetarão drasticamente os ambientes naturais, urbanos, culturais e econômicos, afetando diretamente uma área de 19.000 hectares de mata nativa, que em momento nenhum será recuperada e restaurada pela concessionária, pois a obrigatoriedade estabelecida pela legislação brasileira a respeito do assunto é de uma margem de até 100 m de faixa marginal ao lago. Sem contar com as 6.700 pessoas, aproximadamente, residentes nos espaços urbanos e rurais, que serão afetadas de forma direta, tendo que deslocar-se para outros lugares.

Portanto, a construção das hidrelétricas de Garabi e de Panambi no Rio Uruguai, trecho entre Rio Grande do Sul (Brasil) e as Províncias de Missiones e Corrientes (Argentina), se constituem em dois grandes empreendimentos que vão barrar este rio e promover implicações ambientais, sociais, econômicas e culturais, não somente aos proprietários atingidos diretamente com a construção dos lagos, mas todos os outros segmentos que, de forma indireta, vão sofrer tais reflexos. No entanto, as concessionárias dos empreendimentos anunciam à população em geral e aos municípios a serem atingidos que vai promover o desenvolvimento econômico da região, assunto a ser tratado na sequência do trabalho.

HIDRELÉTRICAS DE PANAMBI E GARABI E A PROMESSA DO DESENVOLVIMENTO

Considerando que ambas as barragens – Garabi e Panambi – atingirão mais de um estado nacional (Brasil e Argentina), verifica-se que existe uma implicação de Direito Internacional. Além disso, em se tratando de questões ambientais, os efeitos, sejam positivos ou negativos, atingem espaços além das fronteiras. Sendo assim, a questão tem implicação direta das premissas previstas no Tratado de Assunção, assinado em 1991 entre os países integrantes do Bloco do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

No Preâmbulo de tal documento, afirmou-se que "[...] a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social." (MERCOSUL, 1991). Diante do disposto, verifica-se a preocupação dos chefes de Estado ao celebrarem o Tratado de Assunção. Segundo o documento, se constitui em obrigatoriedade os países que compõem este Bloco Comercial, levar em consideração o princípio da justiça social por ocasião do planejamento e da execução das políticas de desenvolvimento regional, ou seja, seus resultados devem ser socializados.

Para Guadilla (2003), o MERCOSUL se traduz numa plataforma de inserção competitiva da economia mundial que, simultaneamente, se globaliza e se regionaliza em blocos (LAFER, 1993). Todavia, mesmo com o teor econômico e instrumental, tal tratado deu ênfase aos aspectos culturais e educacionais para a região, com a finalidade de se atingir um desenvolvimento com equidade internacional. Por isso, seu conteúdo deve ser observado, considerando-se que é uma manifestação de vontades entre as nações que serão atingidas pelas mencionadas barragens. Ele trata de questões pontuais, como o meio ambiente, a economia, a manutenção das culturas e o desenvolvimento com equidade, fatores diretamente relacionados com a construção desses empreendimentos.

Por sua vez, a Constituição da Nação Argentina prevê, no artigo 41, que "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la

obligación de recomponer, según lo establezca la ley" (ARGENTINA, 1994). E, ainda, que as autoridades deverão assegurar tal direito, resguardando o uso racional dos recursos naturais, a preservação do patrimônio natural e cultural, sendo de competência federal as determinações de normas para atingir tais finalidades, com competência residual das províncias.

Em relação ao Brasil, a Constituição Federal de 1988, no *caput* do artigo 225, estabelece que o meio ambiente é um direito fundamental e patrimônio de todos (MARCHESAN; STEIGIEDER; CAPELLI, 2004). Esse dispositivo legal define e especifica os responsáveis pela sua defesa e preservação. Nesse sentido, propaga que: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, para as presentes e futuras gerações" (BRASIL, 1988).

Tanto a atual Constituição argentina, quanto a brasileira mencionam a preservação ambiental como direito de todos e obrigatoriedade do Poder Público e da sociedade preservá-lo, a fim de que as atuais e as futuras gerações possam usufruir dos ambientes equilibrados, como fator de qualidade de vida. Fator que impõe ao Poder Público brasileiro e argentino somente licenciar as obras e atividades que levam em consideração as normas de Direito Ambiental e Internacional, bem como as empresas concessionárias das duas hidrelétricas a responsabilidade de preservar o equilíbrio dos ambientes.

Isso quer dizer que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está elevado à condição de uso comum do povo, segundo Machado (2003), e essencial à sadia qualidade de vida, e, no entender de Wolkmer (2003), como um direito humano de terceira geração.

Segundo Dallari (2004), é possível constatar que os direitos humanos no Brasil, incluindo o direito ao meio ambiente, ainda não recebem o devido tratamento e o respeito do Estado e da sociedade, mesmo que previstos na legislação constitucional e infraconstitucional, para que a dignidade humana seja respeitada.

Os relatórios a respeito da construção das duas barragens em estudo demonstram que o direito ao meio ambiente equilibrado previsto na Constituição argentina e brasileira ainda não fez parte do estudo de viabilidades da construção das duas hidrelétricas, tampouco a necessidade do equilíbrio ambiental, como fator de qualidade de vida a todos.

De acordo com Machado (2013), sendo direito e obrigação de todos zelar pela preservação ambiental, há o descumprimento das premissas constitucionais sempre que uma atividade, tanto do Poder Público, quanto da coletividade, degrada e/ou causa desequilíbrios ao ambiente. Por isso, é possível, nos limites legais, exigir do Poder Público de ambas as nações, no exercício das suas competências, a proteção do meio ambiente. Também pode ser exigida a participação direta da sociedade na proteção deste patrimônio de interesse público, defendendo o Rio Uruguai como um bem natural essencial as coletividades brasileiras e argentinas, por exemplo.

O Direito Ambiental é fundamentado por princípios que proporcionam autonomia e dinâmica ao sistema normativo. Destacam-se os princípios ao ambiente como um direito fundamental, da prevenção, da precaução, da função ambiental da propriedade, do poluidor pagador, da informação, da solidariedade intergeracional, da cooperação internacional (BELLO FILHO, 2006). Diante disso, os princípios do Direito Ambiental têm a finalidade de orientar a produção da norma constitucional e infraconstitucional que proteja e preserve o equilíbrio ambiental, para qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Assim, na perspectiva do crescimento econômico, emerge a proposta da construção das duas barragens hidrelétricas, denominadas Panambi e Garabi, situadas no Rio Uruguai divisa do Rio Grande do Sul – Brasil com a Argentina. São as alegações apresentadas pelas duas concessionárias interessadas nos empreendimentos binacionais, cuja promessa é de produção de energia e retorno de parte dos lucros aos municípios que serão atingidos pelos barramentos.

Para a construção do complexo hidrelétrico de Panambi e Garabi haverá uma conexão entre Brasil e Argentina por conta das interligações instaladas na região para gerar eletricidade, promovendo um intercâmbio entre os dois países pelo compartilhamento dos recursos hídricos (RODRIGUES, 2012).

Neto (2013) menciona que esse intercâmbio está regulado no Decreto nº. 88.441, de 29.06.1983, que promulgou o Tratado para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados dos Trechos Limítrofes do Rio Uruguai e de seu Afluente o Rio Pepiri-Guaçu, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina.

Na mesma linha de pensamento, Silva (2002) entende que a construção de grandes barragens e usinas hidrelétricas consolida a tendência de que os Estados

ribeirinhos têm a obrigação de notificar, antecipadamente, aqueles que possam ser afetados por projetos ou obra capazes de provocar um dano significativo ao meio ambiente, alcançando-lhes todos os dados técnicos disponíveis.

A barragem de Panambi situa-se no rio Uruguai, no Km 1.016, cerca de 10 km a montante das cidades de Panambi (Argentina) e Porto Vera Cruz (Brasil). Esse barramento implicará recolocação das áreas urbanas das cidades de Alba Posse (Argentina) e Porto Mauá (Brasil) (ELETROBRÁS, 2010).

Segundo estudos do MAB (2012), os municípios que serão atingidos em território brasileiro são Alecrim (local de construção do muro), Doutor Maurício Cardoso, Novo Machado, Porto Mauá, Santo Cristo, Tucunduva, Crissiumal, Derrubadas, Esperança do Sul e Tiradentes do Sul. O total da população afetada será de 6.700 pessoas, sendo que 1.300 pessoas residem nas cidades e 5.400 nas áreas rurais.

A outra barragem a ser construída será a de Garabi, no km 863, cerca de 06 km da cidade de Garruchos (Argentina e Brasil) e 08 km da colônia Garabi (Argentina). O acesso é realizado nas duas margens por estradas secundárias não pavimentadas. Esse barramento implicará a realocação das duas cidades de Garruchos, tanto a argentina como a brasileira (ELETROBRÁS, 2010).

Os municípios argentinos a serem atingidos pela construção das barragens serão: Garruchos e Veinticinco de Mayo, na Província de Corrientes; Alba Posse, Apóstoles, Azara, Con. de la Sierra, Campo Ramón, Colonia Aurora, El Soberbio, F. Ameghino, Itacaruaré, Mojón Grande, Panambí, San Javier, Santa Maria e Tres Capones, na Província de Missiones (ELETROBRÁS, 2010).

Por sua vez, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, por meio do Decreto nº. 50.017, de 09.01.2013, instituiu o grupo de trabalho Garabi-Panambi com a finalidade de elaborar o Plano de Desenvolvimento para a Região Noroeste e Missões do Estado do Rio Grande do Sul, e criou o Fórum Temporário Garabi-Panambi (RIO GRANDE DO SUL, 2013). Tal grupo de trabalho, até o presente momento, não atingiu seus objetivos, visto que não teve efetividade em relação às atividades a serem realizadas em prol dos atingidos pelos empreendimentos hidrelétricos.

Do ponto de vista socioeconômico, as principais atividades identificadas na região são: criação de gado bovino e ovino, cultivo de arroz em ambas as margens; soja, trigo, milho e erva-mate, na margem brasileira; e a silvicultura, na

margem argentina. As cidades que têm relação com as atividades primárias são as que prestam serviços à atividade agropecuária. A indústria é, predominantemente, tradicional, destacando-se a de produtos alimentícios e de bebidas, e de pequeno e médio porte (ELETROBRÁS, 2010).

Como os municípios a serem atingidos pelos barramentos tem sua base econômica centrada, especialmente, na agricultura, pecuária, erva-mate, silvicultura e prestação de serviços ligados a essas atividades, terão suas economias drasticamente afetadas por decorrência da construção dos dois barramentos hidrelétricos, pois, já ao final do primeiro ano do alagamento, os produtores não terão mais suas rendas oriundas da produção da propriedade rural e urbana. Serão muitas pessoas expostas à vulnerabilidade, por decorrência dos lucros cessantes das suas atividades e a defasagem das suas indenizações, quando receberem.

Nesse sentido, Oliveira (2007) alerta que é necessário atentar para os pontos negativos da construção de tais barragens, dos quais se destacam as comunidades que serão atingidas. Na maioria dos casos, a terra representa um patrimônio da família e da comunidade, com regras de uso e compartilhamento dos recursos, diferentemente da visão do setor elétrico que, a partir da perspectiva do mercado, observa o território como propriedade e, como tal, passível de valoração monetária.

Em relação aos estudos do projeto, a própria ELETROBRÁS (2010) reconhece que a população, passível de ser atingida pelas barragens, desconhece os detalhes e sente-se insegura sobre os empreendimentos. E se posiciona contrária à implantação das hidrelétricas, tendo em vista que a inundação das áreas poderá acarretar a perda do potencial produtivo e territorial, a diminuição da riqueza ictiofaunística, pesqueira e turística, o comprometimento do uso da água, a diminuição da diversidade de peixes, a desarticulação das relações sociais, a perda da área, legalmente, protegida, a inundação de terras agricultáveis.

Ela mesma admite que, pelo fato de cerca de oito mil pessoas do meio rural e quatro mil pessoas do meio urbano serem atingidas, além das modificações na corrente da velocidade da água, interferências nas comunidades aquáticas, dentre outras, é imprescindível a busca pela minoração desses efeitos negativos, com fins de assegurar a proteção social e ambiental da região, mas não é isso que o estudo do inventário de 2010 apresentou.

No ano de 2010, o estudo do inventário do trecho binacional do Rio Uruguai apontou que, para erguer a Hidrelétrica de Panambi na localidade de Alecrim, 60 hectares do Parque Estadual do Turvo, localizado no município de Derrubadas-RS, seriam afogadas definitivamente. Por conta disso, o então diretor do Parque do Turvo encaminhou denúncia ao Ministério Público Federal (MPF) de Santa Rosa, que abriu uma Ação Civil Pública, distribuída sob nº 5000135-45.2015.404.7115/RS, pedindo a suspensão de todos os trabalhos do projeto, que teve liminar aceita pela Justiça Federal de Santa Rosa (ECOAGÊNCIA, 2015).

Após a liminar, a Procuradora Federal do caso, que promoveu a ação em conjunto com a Promotoria Estadual do Meio Ambiente, entendeu que havia necessidade de ouvir a população e convocou audiência pública, realizada no dia 03 de fevereiro de 2015, na cidade de Porto Mauá (RS), na presença de prefeitos, lideranças comunitárias, sindicalistas, especialistas no tema, pesquisadores, professores universitários e moradores da região sobre uma lista sem fim de irregularidades, descaso, desinformação, má-fé por parte das empresas estatais de energia e do consórcio de empresas privadas que fazem o estudo de impacto ambiental (EIA-RIMA). Os representantes da Eletrobrás e do consórcio, embora convidados, não compareceram na audiência (ECOAGÊNCIA, 2015).

A liminar concedida pela Justiça Federal em Santa Rosa (RS) foi mantida em decisão da 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) após o ingresso de recurso do IBAMA e da ELETROBRÁS em face da decisão de primeira instância que determinava suspender o trabalho de licenciamento da barragem, reafirmando a proibição da expedição de licença prévia e a suspensão do processo de licenciamento ambiental para a Usina Hidrelétrica Binacional Panambi (MP, 2015).

Essa Ação Cível Pública Ambiental ajuizada pelo Ministério Público é resultado do clamor das entidades representativas das comunidades a serem atingidas, com a intenção de buscar a proteção do ambiente natural – Rio Uruguai, corrente de água que será afetada diretamente pela construção do barramento binacional de Panambi, cujo pedido fora aceito em caráter preliminar pelo Judiciário.

Em razão dessa determinação, a ELETROBRÁS (2015) decidiu suspender também, temporariamente, os estudos de viabilidade técnica e ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico Garabi, enquanto se aguarda o encaminhamento do processo judicial relacionado ao aproveitamento hidrelétrico Panambi. A

empresa considera mais adequado aguardar os desdobramentos jurídicos para que, assim, os dois empreendimentos sigam cronogramas paralelos.

Atualmente, o Rio Uruguai já possui um total de oito grandes barramentos, além de outros menores, todos situados no trecho entre Rio Grande do Sul e Santa Catarina. As obras já alteraram o ambiente do rio e produziram modificações e alterações no regime hídrico de toda a bacia hidrográfica do Alto Uruguai. Diversas são as ações promovidas pela comunidade que foram atingidas de alguma maneira pela construção de tais empreendimentos hidrelétricos.

Além de manifestações, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), juntamente com a Igreja Luterana no Brasil e a Igreja Católica representada pela Diocese de Santo Ângelo-RS e outras organizações sociais, organizam diversos encontros formativos com as populações ribeirinhas, além de mediar negociações entre as empresas e as famílias ameaçadas e pressionar os governos a cumprir o que está determinado na Política Estadual de Direitos das Populações atingidas.

Em relação ao faturamento econômico que a barragem de Panambi proporcionará aos municípios atingidos pelo barramento é considerado de baixa intensidade. Segundo o ESIN – (INV.URG-GE.00-IT.4001-(P) (2009): "Para o conjunto da bacia esse impacto positivo e de caráter permanente pode ser considerado como baixa intensidade, pois, o montante das compensações financeiras que será creditado para os municípios brasileiros corresponde a 4,48% do orçamento municipal. Às províncias argentinas diretamente afetadas, corresponde um incremento de 0,62%, em relação à situação atual".

Portanto, com uma compensação econômica de apenas 4,48% do orçamento dos municípios brasileiros e de 0,62% do orçamento das províncias argentinas afetadas, os poderes públicos federais, estaduais e municipais do Brasil e da Argentina, as organizações em geral, as universidades e outras instituições de ensino superior da região afetada e a população em geral, precisam ser informadas sobre o que significa esse volume de compensação financeira em relação à perda da produção do setor primário, secundário, terciário e da prestação de serviços, bem como os impactos sociais, ambientais e culturais que as comunidades sofrerão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o exposto, verificou-se que a geração de energia é essencial para assegurar a qualidade de vida da população e o desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental, sendo o consumo de energia um dos elementares mecanismos para o progresso de todos os setores da produção. Porém, no que diz respeito à construção de hidrelétricas de grande porte, é necessária prudência, visto que os projetos de implantação de barragens causam, além de alguns poucos benefícios, muitos impactos negativos à população atingida, que não tem resguardados, devidamente, os seus direitos à propriedade, pois não há critérios precisos prefixados a respeito das desapropriações.

Isso faz com que alguns atingidos sejam indenizados e outros não, de forma a atender muito mais os interesses econômicos e políticos das grandes corporações empresariais binacionais envolvidas nos empreendimentos, tendo que assumir um valor indenizatório muito aquém daquilo que determina a Constituição de 1988 e a legislação infraconstitucional. Nesse caso, os governos brasileiro e argentino, ao desapropriarem as propriedades que serão atingidas, não incluem nos cálculos os lucros cessantes que o indivíduo não mais terá de ora em diante, pois a renda advinda da sua produção rural, comercial, industrial ou prestadora de serviços sofrerá extinção súbita.

Diante dos constantes impactos ambientais, sociais, econômicos e culturais causados pelas mais diversas ações, entre elas a geração de energia, com a utilização de grandes barramentos de água, no caso específico as de Panambi e Garabi, há de se ter muito cuidado. Os estudos realizados até o presente momento apontam muitos fatores negativos mencionados pela sociedade e pela própria ELETROBRÁS, e não apenas a possibilidade da geração de renda com o funcionamento das hidrelétricas nesta região.

De acordo com os estudos apresentados pela pesquisa, os impactos ambientais a serem provocados pela construção das duas hidrelétricas são altamente negativos ao meio ambiente. Eles atingirão de forma direta e indireta os ambientes naturais, urbanos, culturais e do trabalho, que estão localizados no âmbito da bacia hidrográfica do Rio Uruguai.

Quanto aos impactos nos ambientes naturais a serem provocados pela construção da hidrelétrica de Panambi, será afetada a região dos lagos, o Bioma

Pampa Sul, a sub-bacia do Rio Ibicuí, o Bioma da Mata Atlântica que liga a sub-bacia do Rio Ijuí no Brasil e o Rio Aguapei na Argentina.

Com a construção da hidrelétrica de Garabi, os impactos nos ambientes naturais dizem respeito a derrubada de 44 mil hectares de vegetação nativa. Na Argentina, será inundado o Parque da Ruta Costera do Rio Uruguai e 28% da Reserva Privada de Santa Rosa. Serão inundados 30.000 hectares de áreas de interesse ecológico pelo barramento, como a areas de importancia para la conservación de las aves (AICAS), em C. Martires, Barra de Santa Maria, Azara e Barra Concepción. No Brasil, serão afetados, especialmente, os trechos do Rio Uruguai, Ijuí e Turvo. Com a construção da barragem de Panambi serão inundados 19.000 hectares de vegetação nativa, 60 hectares na Unidade de Conservação do Parque Estadual do Turvo e 34 hectares da Reserva da Biosfera de Yaboti na Argentina.

No tocante aos impactos sociais, a hidrelétrica de Panambi atingirá os municípios brasileiros de Alecrim (local de construção do muro), Doutor Maurício Cardoso, Novo Machado, Porto Mauá, Santo Cristo, Tucunduva, Crissiumal, Derrubadas, Esperança do Sul e Tiradentes do Sul. Do lado argentino, com a construção da hidrelétrica de Panambi e Garabi, serão afetados os municípios de Garruchos e Veinticinco de Mayo, na Província de Corrientes, e Alba Posse, Apóstoles, Azara, C. de la Sierra, Campo Ramón, Colonia Aurora, El Soberbio, F. Ameghino, Itacaruaré, Mojón Grande, Panambí, San Javier, Santa Maria e Tres Capones, na Província de Missiones.

Com a construção de Panambi, 1.300 pessoas residentes no meio urbano e 5.400 pessoas residentes no meio rural, serão atingidas com o alagamento. Com a barragem de Garabi, 2.100 pessoas residentes no meio urbano e 3.800 no meio rural terão suas propriedades inundadas pelas águas.

Por sua vez, o ambiente cultural da região dos barramentos sofrerá impactos importantes com a construção das hidrelétricas. Panambi inundará seis sítios arqueológicos pertencentes a categoria Cazador Recolector Holocérnico e mais 15 sítios da categoria Horticultor Guarani. Com Garabi, serão inundados 11 sítios arqueológicos pertencentes à categoria Cazador Recoletor Pleistocénico e mais 10 sítios integrantes da categoria Horticultor Guarani. Além da perda destes sítios, que representam a história dos povos indígenas, haverá perdas importantes da história das famílias de outras descendências que residem no

local dos futuros lagos. Elas terão sua história de vida, suas culturas, suas tradições e amizades destruídas pelos alagamentos, que jamais serão recuperados em outros assentamentos.

Quanto ao aspecto econômico, os municípios brasileiros e argentinos terão perdas irreparáveis, como foi demonstrado no transcorrer da pesquisa. As pessoas perderão suas propriedades rurais e urbanas e não mais terão sua renda anual, que contribui decisivamente no orçamento doméstico e municipal. Ocasiona uma redução econômica importante para o orçamento público, pois os municípios não serão compensados devidamente pelos retornos financeiros que receberão das concessionárias das hidrelétricas, em relação à área inundada e à produção de energia de cada hidrelétrica.

Está previsto que os municípios brasileiros receberão em torno de 4,48% do seu orçamento e os municípios argentinos em torno de 0,62% do seu orçamento por ano, dependendo da produção de energia de cada hidrelétrica. Segundo a ELETROBRÁS, os valores são de baixa intensidade se considerada toda a produção do setor primário, secundário, terciário e de prestação de serviços, que serão afetados direta e indiretamente pelos barramentos na região pesquisada.

Importa ressaltar que a presente pesquisa não minimiza a importância da energia elétrica para o momento atual, até porque o sistema econômico dominante criou uma total dependência das pessoas e dos setores econômicos ao consumo da energia elétrica. Mas o trabalho destaca a importância de se aprofundar o debate a respeito da política de produção de energia elétrica mediante a construção de grandes barramentos, como é o caso de Panambi e Garabi. Política energética que o Brasil adotou desde o início do século XX. São empreendimentos, como se verificou nesta pesquisa, causadores de significativos impactos ambientais, sociais, culturais e econômicos para as pessoas e toda região atingida.

Este trabalho pode, sim, constituir-se num caminho para o aprofundamento do debate a respeito de uma política de produção de energia por meio das pequenas centrais hidrelétricas (PCHs), pela energia solar, energia dos ventos e de outras formas alternativas, bem como de um programa de economia de gastos por parte dos consumidores, a fim de evitar a construção de hidrelétricas com barramento de água, como é o caso da Panambi e Garabi.

Por fim, se faz necessário aprofundar o debate com as coletividades diretamente atingidas sobre o valor que os municípios receberão das concessionárias

pela produção de energia proporcionalmente ao seu território alagado. Se este valor da compensação é considerado de baixa intensidade, então a construção dessas hidrelétricas como fator de desenvolvimento para a região afetada não se justifica. A perda da produção agrícola, pecuária, industrial, comercial, de prestação de serviços, a redução populacional que incide na redução dos fundos de participação estaduais e federais no tocante à saúde, à educação, ao saneamento, à agricultura e a outros que o município teria direito, bem como a perda cultural, histórica e emocional que as famílias atingidas sofrerão com a realocação para outras regiões, que não a da sua origem, não será compensado de forma alguma.

REFERÊNCIAS

DE BESSA ANTUNES, Paulo. **Direito ambiental**. São Paulo: Lumen Juris, 2002.

ARGENTINA. **Constitucion de La Nacion Argentina** (1994). Acesso em: 1º out. 2013.

BELLO FILHO, N. de B. **Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BENINCÁ, Dirceu. **Energia & cidadania:** a luta dos atingidos por barragens. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 5. ed. Barueri, São Paulo: Manole, 2008.

______. **Decreto nº 88.441**, de 29 de junho de 1983. Promulga o Tratado para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados dos Trechos Limítrofes do Rio Uruguai e de seu Afluente o Rio Pepiri-Guaçu, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-88441-29-junho-1983-438435-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 25 set. 2013.

BRITO, F. A. Câmara. JBD Democratização e Gestão Ambiental – em busca do desenvolvimento sustentável. Petrópolis: Vozes, 1998.

CARVALHO, André de. Direitos Humanos e MERCOSUL. In: CASSELA, Paulo Borba (Coord.). **MERCOSUL**: Integração Regional e Globalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 889.

______. **A voz dos atingidos por Barragens.** Informações sobre o complexo hidrelétrico de Garabi – Barragem de Panambi e Garabi. Santo Ângelo, set. 2012. Disponível em: https://attachment.fbsbx.com/file_download.php?id=384787824942816&eid=ASu8eHdxoU–2bQGI8GrBX1vKdo47ywZEqBiGmXPU5lXHlzy4SS8v9WczfScawLaA40I&inline=1&ext=1382999007&hash=ASuxsX2Iz4FrFpB1 . Acesso em: 15 set. 2013.

______. **A voz dos atingidos por Barragens**. Informativo. Santo Ângelo, abr. 2013. Disponível em: https://attachment.fbsbx.com/file_download.php?id=369152013199931&eid=ASsClUDAu6p8DAgFi_I-_ZuDT2sscZ9vF7fB_78ODvfx7I7dnNLTokPB5_-p4GhZI9k&inline=1&ext=1383049973&hash=ASvd08fswAQC_spo. Acesso em: 15 set. 2013.

CAVALCANTI, Clóvis. (Org.). **Desenvolvimento e natureza:** estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 1995.

CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S. A. (ELETROBRAS). Estudo de Inventário do Rio Uruguai no Trecho Compartilhado entre Argentina e Brasil. Diretoria de Planejamento e Engenharia e Superintendência de Geração. **Informativo**, nov. 2010.

______. Estudos de Inventário Hidroelétrico da Bacia do Rio Uruguai no trecho compartilhado entre Argentina e Brasil. **Reunião Técnica.** Resultados dos Estudos. Santa Rosa, nov. 2010.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em Ciências Sociais.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

COMISSÃO INTERNACIONAL DE GRANDES BARRAGENS (CIGB). **As barragens e a água no mundo. Miguel Augusto Zydan Sória** (Org.). Brasília: Comitê Brasileiro de Barragens, 2008.

CONSÓRCIO CNEC-ESIN-PROA (CEP). Empresa privada contratada pela EBISA – Argentina mediante Licitação Pública Internacional nº 1/2008 para realização dos Estudos de Inventário Hidrelétrico da Bacia do Rio Uruguai no trecho compartilhado entre a Argentina e o Brasil. 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 2004.

DOS REIS, Lineu Belico. **Geração de energia elétrica:** tecnologia, inserção ambiental, planejamento, operação e análise de viabilidade. Manole, 2003.

ECOAGÊNCIA – NOTÍCIAS AMBIENTAIS. **O grito dos afogados**. Disponível em: http://ecoagencia.com.br/?open=noticias&id=VZlSXRFWwJlYHZEWT1WNXJFbKVVVB1TP. Acesso em: 09 mar. 2015.

EHLERS, Eduardo. **Agricultura sustentável:** origens e perspectivas de um novo paradigma. 2. ed. rev. e atual. Guaíba: Agropecuária, 1999.

ELETROBRÁS. Estudos de viabilidade em Panambi estão suspensos por ordem judicial, 2015. Disponível em: http://www.eletrobras.com/elb/main.asp?View={a45eae8a-6e03-4c9a-b051-bf8712bca442}&browsertype=ie&langid=ptbr¶ms=itemid%3d%7b77edef37-4da9-4e2f-ac00-56d9ff9625c8%7d%3b&uipartuid=%7b9e178d3b-9e55-414b-a540-eb790c1df788%7d. Acesso em: 25 dez. 2016.

ELETROBRÁS – EBISA. Estudo de Inventários do Rio Uruguai no Trecho Compartilhado entre Argentina e Brasil. **Informativo do Ministério das Minas e Energia**– Brasil. Ministério de Planificación Federal, Inversión Pública Y Servícios Secretaria da Energia – Argentina. Novembro de 2010.

GUADILLA, Carmen García. Balance de la década de los ‘90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior. **Las universidades en América Latina:** ¿reformadas o alteradas?, p. 17-37, 2003.

GOLIN, Tau. **A fronteira:** os tratados de limites Brasil-Uruguai-Argentina, os trabalhos demarcatórios, os territórios contestados e os conflitos na bacia do Prata. Porto Alegre: L&PM Editores, 2002.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Comissão acompanhará projeto da usina binacional Garabi-Panambi.** 2015. Disponível em: http://www.rs.gov.br/conteudo/211172/comissao-acompanhara-projeto-da-usina-binacional-garabi-panambi. Acesso em: 09 mar. 2015.

KIST, Anna Christine Ferreira et al. **Concepções e práticas de educação ambiental:** uma análise a partir das matrizes teóricas e epistemológicas presentes em escolas estaduais de ensino fundamental de Santa Maria (RS). 2010.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MAGALHÃES, Antônio R. Um estudo de desenvolvimento sustentável no Nordeste semi-árido. P. 254-262.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito ambiental**. Verbo Jurídico, 2004.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**, 1991. Disponível em: http://www.mercosul.gov.br/ assunção.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Mantida suspensão de licenciamento para a usina hidrelétrica binacional em Panambi. 2015. Disponível em:https://www.mprs.mp.br/noticias/id38334.htm. Acesso em: 25 dez. 2016.

MORAES, Alexandre (Org.). **Constituição de República Federativa do Brasil.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

NETO, Tomaz Espósito. O tortuoso caminho da cooperação entre Brasil e Argentina: de Itaipu ao Mercosul. **Conjuntura Austral**, v. 4, n. 17, p. 70-96, 2013.

OLIVEIRA, Raquel. Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil rural: o caso das usinas hidrelétricas. **Ambiente & Sociedade**, v. 10, n. 2, p. 119-135, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n° 50.017**, de 09 de janeiro de 2013. Institui Grupo de Trabalho Garabi-Panambi, com a finalidade de elaborar o Plano de Desenvolvimento para a Região Noroeste e Missões do Estado do Rio Grande do Sul, e cria o Fórum Temporário Garabi-Panambi. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis. Acesso em: 30 set. 2013.

RODRIGUES, Larissa Araujo. Análise Institucional e Regulatória da Integração de Energia Elétrica Entre o Brasil e os Demais Membros do MERCOSUL. Dissertação (Mestrado). São Paulo, 2012.

ROSA, Luiz Pinguelli; SIGAUS, Lygia; MIELNIK, Otávio. **Impactos de grandes projetos hidrelétricos e nucleares:** aspectos econômicos e tecnológicos sociais e ambientais. São Paulo: AIE/COPPE; Marco Zero. Coedição com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1988.

SALDANHA MACHADO, Carlos José. Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. **Ambiente & Sociedade**, v. 6, n. 2, 2003.

SEGURA, Denise de Souza Baena. **A educação ambiental na escola pública:** da curiosidade ingênua à consciência crítica. São Paulo: FAPESP, 2001.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento; ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. 15. ed. ver. e atual. por Paulo Borba Casella. São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional.** São Paulo: Malheiros, 2007.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental.** 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato. (Org.). Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos "novos" direitos. In: WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato. **Os "novos" direitos no Brasil:** natureza e perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2003.

PARTE II

INTEGRAÇÃO REGIONAL

Esta segunda parte engloba três capítulos selecionados do grupo temático "Integração regional". Este tema também está presente desde o primeiro Simpósio, estando, inclusive, no núcleo central dos objetivos da Red CIDIR. As reflexões sobre os diferentes processos de integração regional, especialmente entre os países do Cone Sul da América do Sul constituem preocupações de pesquisa de diferentes cursos presentes nas Instituições integrantes da Rede, com destaque para os ligados às áreas de ciências sociais aplicadas, ciências humanas e ciências sociais. A integração regional é aqui percebida como possibilidade de ultrapassar obstáculos políticos, econômicos, sociais, culturais e físico-naturais, acreditando na possibilidade de colaboração mútua, capaz de potencializar os bens e interesses coletivos em um território periférico no cenário internacional.

O primeiro capítulo trata da questão do turismo como um instrumento de integração e desenvolvimento regional. O segundo retrata o surgimento e a evolução do pensamento da CEPAL durante seus mais de sessenta e cinco anos de existência, com foco na teoria da dependência. O terceiro trata da questão da geração e distribuição de renda entre os habitantes do Departamento de Itapúa, no Paraguai, no ano de 2015.

CAPÍTULO 1

O CAMINHO DAS MISSÕES COMO PRODUTO TURÍSTICO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Luciana Scherer[1]
Louise de Lira Roedel Botelho[2]
Carlos Augusto Silveira Alves[3]
Ronnie Reus Schroeder[4]

1 Bacharel em Turismo (PUCRS) e Administradora (UFRGS). Mestra em Ciências Sociais (PUCRS). Doutoranda em Desenvolvimento Regional (UNIJUÌ). Docente no curso de Administração da URI – Cerro Largo. Contato: lucianascherer@yahoo.com.br

2 Administradora (UNIVALI). Mestra, Doutora e Pós-Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC). Docente no curso de Administração e no mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas na UFFS – Cerro Largo. Contato: louisebotelho@uffs.edu.br

3 Bacharel em Turismo (PUCRS) e jornalista (PUCRS). Mestre em Ciências Sociais (PUCRS). Docente no curso de Administração da URI – Santo Ângelo. Contato: casalves@terra.com.br

4 Administrador (UFRGS). Especialista em Recursos Humanos (FDRH). Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS). Servidor técnico-administrativo na UFFS – Cerro Largo. Contato: ronnie.schroeder@uffs.edu.br

INTRODUÇÃO

Neste capítulo propõe-se uma reflexão entre alguns fenômenos socioculturais e econômicos que permeiam a sociedade: a cultura, o turismo e o turismo cultural. O argumento central é a ideia de que o turismo pode ser um instrumento de integração regional, atuando do desenvolvimento em ampla atuação na esfera econômica, cultural e social. Os benefícios do turismo não se restringem à esfera econômica, embora a economia constitua o argumento mais facilmente visível aos gestores públicos e privados e por si só bastaria como argumento para o investimento no setor. Porém, de forma significativa, o turismo também pode contribuir para o desenvolvimento social e cultural das populações, pois desenvolve o enriquecimento pessoal dos viajantes, amplia os conhecimentos humanos, possibilitando acesso aos recursos naturais e culturais de uma nação. Também pode atuar nas ações para a preservação dos bens culturais, tradições e costumes, bem como em relação ao patrimônio natural e cultural de determinada localidade.

A região a que pertence a análise é a Região das Missões, no estado do Rio Grande do Sul, na qual se situa uma das maiores riquezas históricas, religiosas e culturais do Brasil: os Sete Povos das Missões, conjunto arquitetônico que abrigou uma experiência político-religiosa sem precedentes em sua época. São Miguel das Missões, município da região, conta hoje com um atrativo turístico-cultural perene, o sítio arqueológico de São Miguel das Missões, reconhecido no ano de 1983 pela UNESCO como Patrimônio Cultural da Humanidade, o único no Rio Grande do Sul com esse título.

O turismo é o fenômeno observado, a partir de um objeto pontual, mas de muita importância para a cultura, para a religião, para o patrimônio e para a sociedade missioneira, que busca uma ressignificação de seu patrimônio cultural através da interação entre o turista e os agentes socioeconômicos locais, o Caminho das Missões. Nas estratégias de desenvolvimento desse produto turístico, é possível encontrar ações de integração regional, já que ele agrega um roteiro de 338 km de extensão, perpassando por diversos municípios ao longo dos atrativos oferecidos aos turistas.

Este capítulo caracteriza-se como sendo de natureza descritiva, com uma abordagem pautada por um esforço epistemológico a partir de análises de

referencial teórico sobre cultura, turismo e turismo cultural combinado com um esforço ontológico baseado na observação participante na Região das Missões e no produto turístico Caminho das Missões. A observação participante, de forma sistematizada e orientada para este estudo, ocorreu em algumas situações que podem ser destacadas: 1) na participação, como "turistas" em duas ocasiões, nas quais se estabeleceu uma relação de sujeito integrante do fenômeno turístico e se conviveu com outros turistas, bem como os prestadores de serviços; 2) na condição de residentes da Região das Missões; 3) como pesquisadores do desenvolvimento na Região das Missões, atuantes tanto da Universidade Federal da Fronteira Sul, como da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões.

O objeto de análise é o Caminho das Missões, um produto turístico baseado em cultura, religiosidade e historicidade, e que integra a região em termos geográficos, econômicos e socioculturais, por meio da interação entre os turistas e os prestadores de serviços locais, em distintos municípios da Região das Missões.

O objetivo do trabalho é caracterizar e analisar o Caminho das Missões, bem como refletir sobre suas contribuições para a Região das Missões. O estudo está dividido em 3 seções, além desta introdução e das considerações finais: a primeira apresenta as considerações sobre turismo e integração regional nas Missões, no Rio Grande do Sul; a segunda discute aspectos sobre cultura e turismo, tratando de suas relações e suas potencialidades para o desenvolvimento de territórios; a última procura apresentar o Caminho das Missões e analisar, mediante pesquisas documentais e observação participante, o seu papel na ressignificação da cultura missioneira e no desenvolvimento e na integração desta região.

A emergência da experiência missionária em solo rio-grandense mostra-se plena de conflitos sociais, culturais, econômicos e religiosos. Neste sentido, além de registrar a trajetória histórica que incluiu, sob o mesmo ideário, europeus e ameríndios (os guarani), interessa, além de identificar as tensões e os avanços coletivos que, de uma maneira ou de outra, foram responsáveis pela constituição do "ser missioneiro", uma construção de identidade estrategicamente manipulada e valorizada como fator de atração turística para a região, um olhar para as estratégias que permitem a valorização dessa cultura e para a contribuição do desenvolvimento social, cultural e econômico da região.

O TURISMO E A INTEGRAÇÃO REGIONAL NAS MISSÕES, RIO GRANDE DO SUL

A região das Missões, situada no Noroeste do Rio Grande do Sul, é uma região que recebe turistas, mesmo que ainda de forma incipiente, do Brasil e de diversas partes do mundo, principalmente da Argentina, do Paraguai, do Uruguai e da Europa (ALVES, 2007). A região possui um significado importante no aspecto cultural gaúcho e brasileiro, pois em 1983 o conjunto arquitetônico jesuítico de São Miguel das Missões foi inscrito pela UNESCO como Patrimônio Histórico da Humanidade, sendo, até os dias atuais, o único patrimônio histórico da humanidade em solo gaúcho. Baseado nesse fato, parte-se do pressuposto de que esse território se constitui de significativa potencialidade para o desenvolvimento turístico e se destaca a importância de ações públicas de planejamento territorial entre os gestores municipais e regionais, bem como entre os empreendedores integrantes das atividades características e conexas do turismo[5].

No contexto do planejamento territorial para o desenvolvimento de regiões pode-se apresentar diferentes escalas (BRANDÃO, 2014; CARGNIN, 2014) e umas das possibilidades são as ações de cunho regional. Com a criação do Ministério do Turismo, em 2003, tendo sua ação regulamentada pela Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, e a elaboração do Plano Nacional do Turismo, no mesmo ano, surge uma nova perspectiva para as ações de planejamento do turismo e para o desenvolvimento das regiões. O documento foi elaborado coletivamente, tendo por base um diagnóstico das fragilidades e dos problemas do turismo brasileiro, com as contribuições sistematizadas e agrupadas em eixos temáticos,

5 Os produtos turísticos distribuem-se em categorias que refletem a importância do consumo turístico no seu consumo total. As categorias de produtos turísticos são diferenciadas de acordo com a seguinte normatização: produtos característicos do turismo, produtos conexos ao turismo e produtos específicos do turismo. Os produtos característicos do turismo, na maioria dos países, são aqueles que deixariam de existir em quantidade significativa, ou para os quais o nível de consumo seria sensivelmente diminuído em caso de ausência de visitantes, e para os quais é possível obter informações estatísticas. Como exemplo, tem-se o transporte aéreo de passageiros. Neste tipo de transporte, observa-se o predomínio de turistas entre os seus usuários porque o deslocamento propiciado por este meio de transporte implica, em geral, um percurso bastante distinto do utilizado pelos passageiros em seu entorno habitual. Os produtos conexos ao turismo são uma categoria residual que inclui os produtos que, apesar de identificados como específicos do turismo em um dado país, não são assim reconhecidos em nível mundial. Os serviços de transporte ferroviário urbano e suburbano de passageiros constituem um exemplo de produto conexo ao turismo. Os produtos específicos do turismo são a totalidade dos produtos contidos nas categorias anteriores (OMT, 2001).

que deram forma a 07 Macro Programas, a saber: 01 - Gestão e Relações Institucionais; 02 – Fomento; 03 - Infraestrutura; 04 – Estruturação e Diversificação da Oferta Turística; 05 – Qualidade do Produto Turístico; 06 – Promoção e Apoio à Comercialização; 07 – Informações Turísticas (MTUR, 2003).

O Macro Programa 04 – "Estruturação e Diversificação da Oferta Turística" – aquele que possui maior aderência com o contexto desse estudo – pautou-se na lógica de diversificação dos produtos e segmentos turísticos da oferta brasileira. No ano de 2004, como uma das ações estruturantes do Ministério do Turismo para o alcance das propostas, aconteceu o lançamento do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (MTUR, 2004), surgindo então a regionalização do turismo como estratégia para o desenvolvimento. A instituição do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, que "dividiu" o território nacional em regiões turísticas com um posicionamento pautado no desenvolvimento integrado e na formação dos polos regionais, orientando os planejadores locais a não trabalharem mais apenas com um município, e sim, com a ideia de redes integradas, formando polos maiores, com mais infraestrutura, e integrando regiões geográficas e turísticas para aumentar a permanência do turista nos destinos receptores.

Para Beni (2006), a regionalização turística é uma abordagem de desenvolvimento, em que as regiões turísticas, por meio do planejamento sistêmico, se complementam entre si e criam potencialidades para atrair um fluxo turístico, constituindo-se uma estratégia que busca desenvolver, conjuntamente, os municípios que se situam próximos uns aos outros e possuem atrativos e serviços complementares. Nesse sentido, o Caminho das Missões, que será descrito e analisado na terceira parte deste capítulo, está hoje em efetivo funcionamento, podendo ser destacado como um produto turístico integrado que propicia a visita do turista em diferentes municípios, aumentando sua permanência na região, conforme as diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo (MTUR, 2004).

Embora nas teorias de integração regional encontrem-se conceitos mais ligados ao contexto de regiões transfronteiriças entre países e constituição de blocos políticos e/ou econômicos (BALASSA, 1973; SALVATORE, 1998; FARIA, 2004; BADARÓ, 2008), neste estudo a noção de integração regional empregado é a mesma utilizada para as ações do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (MTUR, 2004), pautada no planejamento, e a integração

de municípios em corredores e rotas turísticas regionais que possam abranger diferentes atrativos locais e compartilhar macroinvestimentos em infraestrutura (ASSIS, 2016), alinhadas também às propostas pela Organização Mundial do Turismo (OMT), assim como aquelas adotadas por países europeus para promover o crescimento econômico, a criação de novos empregos e o desenvolvimento sustentável das regiões turísticas, que deve "empregar uma abordagem flexível, abrangente, integrada, ambiental e sustentável, implementável e baseada na comunidade" (OMT, 2003, p. 40).

TURISMO CULTURAL NA INTEGRAÇÃO REGIONAL DAS MISSÕES

Refletir sobre cultura e turismo significa compreender processos sociais e culturais que não são necessariamente quantificáveis. A cultura pode ser definida como o conjunto de práticas, técnicas, símbolos e valores que se devem transmitir às novas gerações para garantir a reprodução de um estado de consciência social. [...] cultura pressupõe uma consciência grupal operosa e operante que desentranha da vida presente os planos para o futuro (BOSI, 1992, p.11).

Ao discutir o termo cultura, é necessário ter cautela (BURNS, 2002), pois se for generalizado na noção de que cultura é tudo, acaba-se distanciando do seu significado mais profundo, já que o conceito de cultura possui muitos significados de acordo com o contexto analisado. Na visão do autor, a cultura engloba a interação entre as pessoas e como elas aprendem umas com as outras; traz, ainda, a ideia de que essa aprendizagem pode ser acumulada, assimilada e passada adiante através da escrita, da fala, do comportamento, do conhecimento, dos valores que são adquiridos e passados entre gerações. Nesse enfoque, percebe-se que toda sociedade muda de acordo com o ambiente e a tecnologia a qual está submetida, ou seja, o conceito é dinâmico e as culturas mudam de acordo com o tempo.

Outra forma de considerar cultura diz respeito à ideia de contraposição ao que seria "natural ou genético", ou seja, tudo que se aprende, tudo que se desenvolve ao longo da existência da humanidade. Assim, o que não é obra da natureza, tudo aquilo que foi produzido por algum ser humano, não importando o seu grau de complexidade e de desenvolvimento é cultura (GARCIA CANCLINI,

1982, p. 9). Nesse sentido, a capacidade de falar é natural, mas a capacidade de falar o idioma português é cultural, por exemplo.

Uma das manifestações da cultura é o turismo, e esse fenômeno está relacionado às viagens, com a visita a um local diverso da residência das pessoas. As viagens não são uma novidade da nossa época, pois, desde que se formaram as primeiras sociedades, o homem começou a viajar pelos mais diversos motivos: econômicos, políticos, sociais, culturais, esportivos e científicos. Os primórdios do turismo estão bem mais ligados a motivos econômicos, políticos e religiosos do que propriamente de lazer. O turismo teve seu início no século VIII a.C., na Grécia, quando as pessoas viajavam para ver os jogos olímpicos (MCINTOSH et al., 2002). Outros pesquisadores afirmam que os primeiros viajantes foram os fenícios, por serem os inventores da moeda e do comércio.

Na atualidade destaca-se a sua expressividade na economia e como fenômeno social, podendo ser considerado um dos setores econômicos que apresentam índices de crescimento em todo o mundo. Segundo a OMT (2014) apresentou, em 2013, um crescimento de 5%, com indicações de que 1 a cada 11 empregos são gerados pelo setor e 9% do PIB mundial está relacionado a efeitos diretos e indiretos da atividade. Nos últimos anos, observa-se no mundo o crescimento contínuo do fenômeno turístico e, em alguns países, principalmente naqueles em desenvolvimento, é analisado como uma das melhores alternativas capazes de introduzir melhoria na qualidade de vida da sociedade, pois, como atividade econômica, o segmento do turismo tem grande capacidade de gerar receitas nos núcleos receptores. O crescimento contínuo da atividade pode ser medido pelo número de viagens e deslocamentos de turistas internacionais, que tem registrado um crescimento praticamente ininterrupto desde 1950, com 25 milhões, passando, em 1980, ao número de 278 milhões, em 1995, para 528 milhões e, em 2013, para 1.087 milhões (OMT, 2014).

O turismo tem impactos econômicos, sociais e culturais relacionados tanto com os turistas, com os residentes da localidade receptora, com a relação turista-residente e com as interações que vão além do sistema econômico. A Declaração de Manila (1980) diz que no atual processo de globalização, o turismo tem-se revelado como uma força-motriz, contribuindo para disseminar valores, novos hábitos, costumes e para aumentar a tolerância com as diferenças, para o aumento da compreensão mundial e da paz. Embora seja um fenômeno muito

frequente na sociedade, o turismo ainda é pouco estudado, sendo difícil, inclusive, encontrar em toda a bibliografia pesquisada uma definição coerente e que abarque todas as suas esferas. Seu conceito é bastante controverso, e as dificuldades nas concepções e conceituações são fruto da sua natureza peculiar, pois é um setor fragmentado que envolve muitos segmentos e negócios, ou seja, é plurissetorial (envolve desde a agricultura, indústria, comércio e serviços). O fenômeno turístico está relacionado às viagens, mas só isso não caracteriza a sua complexidade. Ele é tratado como um fenômeno econômico, social e cultural, como indústria, como um setor de prestação de serviços (CASTELLI, 1986; BENI, 2000; PEREIRA,1999; PAIVA, 1995), enfim, constitui um leque muito grande na busca de definições, que sempre dependem do olhar do pesquisador e da disciplina que o aborda.

Ao longo das últimas décadas do século XX, o turismo buscou uma segmentação, baseada tanto em oferta como em demandas, sendo aos poucos caracterizado em diversos tipos de turismo – no caso das segmentações baseada na oferta, como em tipos de turistas – quando a segmentação é baseada na demanda, visando aproximar-se dos mais diversos públicos.

Dentre esses segmentos, podem ser destacados o turismo cultural, caracterizado como aquele que "compreende as atividades turísticas relacionadas à vivência do conjunto de elementos significativos do patrimônio histórico e cultural e dos eventos culturais, valorizando e promovendo os bens materiais e imateriais da cultura" (MTUR, 2007, p.13). Esse tipo de turismo tem sido considerado a partir de um triplo enfoque: como a superação do turismo consumista e de evasão, como forma de unir os povos e como meio de desenvolvimento econômico para regiões sem a oferta clássica de lazer e entretenimento (BAUDRIHAYE, 1997, p.43).

Esse tipo de turismo, em que a motivação do turista pauta-se em conhecer tradições, histórias, religiosidade, gastronomia, pessoas e seus modos de vida, e através da experiência da viagem tenta aprender sobre o passado de maneira viva e autêntica, tem sido uma forte tendência na atualidade, haja vista que é um dos segmentos que vem sendo intensivamente trabalhados no programa da diversificação e qualificação da oferta turística do Ministério do Turismo (MTUR, 2007). A pessoa que viaja com a motivação de vivenciar algo vai em busca do turismo cultural, aquele em que o principal atrativo é algum aspecto da cultura

humana, seja ele a história, o cotidiano, o artesanato ou qualquer outro aspecto que o conceito de cultura abranja (BARRETTO, 2000). Esse segmento tem representado uma estratégia importante para o desenvolvimento de uma região e tem contribuído para promover o envolvimento das comunidades com sua história, seus atrativos culturais e sua memória social (LUCAS, 2003). E, para as regiões que apresentam potencial e elementos de atratividade, torna-se possível recorrer ao turismo cultural como uma das formas de dinamizar a sua economia, por meio da cadeia produtiva do turismo.

Nesse sentido, no contexto da organização de produtos turísticos culturais recorre-se à imersão do consumo da cultura material e imaterial de determinada região. É sobre este aspecto que se pretende compreender o papel propulsor positivo do turismo no desenvolvimento e na integração regional das Missões no Rio Grande do Sul, tendo em foco o roteiro Caminho das Missões.

O CAMINHO DAS MISSÕES – PRODUTO TURÍSTICO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

O fluxo de turistas na região das Missões parece ter obedecido a determinados parâmetros, desde a década de 1960. Isto pode ser constatado pela simples observação dos meios de transporte empregados pelos turistas em seu deslocamento pela região, na maioria das vezes carros particulares ou ônibus de excursão. Sem que existam dados estatísticos precisos, é certo que, em sua maioria, os visitantes manifestam a preferência, até os dias de hoje pelos passeios em grupo, em excursões, principalmente de escolas (ALVES, 2007). Além do turista de eventos regionais, outro grupo de visitantes que se destaca é formado por famílias que, em férias, vão para a região, atraídas por vínculos familiares ou simplesmente pela possibilidade de conhecer uma localidade com apelo histórico, cultural e religioso, como é o caso de São Miguel das Missões.

O destaque assegurado pela exposição internacional fomentada pela Unesco, através do reconhecimento como Patrimônio Cultural da Humanidade, não foi suficiente para promover o desenvolvimento da região. Diante do desafio de explorar o potencial turístico cultural oficialmente reconhecido, as instâncias governamentais e empresariais da região das Missões viram-se diante de uma

série de dilemas sobre os rumos que deveriam seguir para assegurar o desenvolvimento da região.

Baseado nessa busca por desenvolvimento de produtos turísticos com a capacidade de atrair pessoas para a região formatou-se o Caminho das Missões, produto turístico formatado a partir da experiência místico-religiosa do "Caminho de Santiago de Compostela", célebre destino de turistas de todo o mundo, localizado entre Espanha e França. O Caminho das Missões nasceu de um trabalho de quatro idealizadores: um publicitário (Cláudio Reinke), um economista (Romaldo Melher dos Santos), uma relações públicas (Marta Benatti) e uma historiadora (Gládis Pippi) (CAMINHO DAS MISSÕES, 2017).

Apresentado como uma proposta de valorização da cultura missioneira, a partir de uma transposição, para o contexto originalmente ocupado pelos "Sete Povos das Missões", é um roteiro aberto à interpretação dos peregrinos. Inclui em seus percursos elementos referentes aos simbolismos culturais e religiosos agregados à história da região pela experiência colonizadora dos padres da Companhia de Jesus – expressos, entre outras fontes, pela arquitetura e pelas esculturas do período, ainda presentes em museus e nos próprios sítios arqueológicos – e pela mitologia guarani, povo que, hoje, possui remanescentes estabelecidos em algumas das localidades integrantes do produto turístico.

Com o lançamento do Caminho das Missões, a dinâmica de visitação dos sítios arqueológicos situados na região com a presença de turistas, algo muito recente na região das Missões, assume novas características. Essa nova situação passa a ser constatada, efetivamente, após o lançamento oficial, em 2002, do que pode ser considerada uma primeira fase pelas chamadas "caminhadas experimentais". O roteiro do Caminho das Missões, que foi planejado e definido a partir de um contato empírico com a região, cobre praticamente toda a extensão da região missioneira e os principais remanescentes arquitetônicos ali instalados.

O roteiro turístico oferece quatro opções de percurso aos turistas. O mais longo, com 338 quilômetros, com duração de 14 dias, cobre a distância entre os municípios de São Borja e Santo Ângelo. A segunda opção com 184 quilômetros tem duração de 8 dias e vai de São Borja a São Nicolau. A terceira, com duração de 6 dias, 140 quilômetros, faz o percurso de São Nicolau a Santo Ângelo. E a opção mais curta, com 71 quilômetros e duração de 3 dias, apresentada na Figura 1, vai de São Miguel das Missões a Santo Ângelo (CAMINHO DAS MISSÕES,

2017). Podem ser percorridos em grupos organizados pela operadora Caminho das Missões[6] ou individualmente com o apoio da operadora.

Figura 1 – Rota Caminho das Missões

Fonte: Operadora de Turismo Caminho das Missões (2015).

A partir de sua constituição, o Caminho das Missões passou a integrar a pauta das discussões sobre o desenvolvimento turístico regional e sobre a preservação cultural e patrimonial, responsável, inclusive, pela aposta de outros empreendedores de apoio ao turismo, com a iniciativa percebida pelos demais agentes sociais que atuam no segmento de turismo da região como portadora de grande potencial para o desenvolvimento da região.

Esse potencial de desenvolvimento pode ser relacionado tanto à dimensão cultural como à dimensão econômica que esse produto emprega na região. Embora a econômica esteja ligada à geração de recursos na região, de certa forma, é difícil separar os benefícios econômicos dos culturais, já que costumes e hábitos podem também ser alterados e moldados por aspectos econômicos. De forma a

6 Caminho das Missões dá nome tanto à operadora que organiza e comercializa os roteiros turísticos quanto ao próprio roteiro turístico.

facilitar o argumento, em relação à dimensão econômica pode-se analisar o número de empreendimentos envolvidos, o número de turistas e os valores pagos para a participação no roteiro. Além da operadora responsável pelo produto e pelas relações com o mercado – organização de grupos, organização do roteiro, contratação dos hospedeiros, divulgação e comercialização – o roteiro conta com a prestação de serviços de infraestrutura básica, os chamados hospedeiros, que são os responsáveis por prover a recepção, a hospedagem e a alimentação dos peregrinos. Atualmente há 30 hospedeiros estrategicamente divididos entre os percursos. Ao longo desse período, desde o lançamento em 2002, segundo informações da operadora, já foram atendidos mais de 5.000 peregrinos. Em 2017, o valor pago pelo roteiro variava de R$ 786,00 a R$ 3.270,00 por pessoa, dependendo do percurso e da duração (CAMINHO DAS MISSÕES, 2017).

Além da importância da dimensão econômica, destaca-se a importância desse roteiro em termos de valorização cultural. Por muito tempo, o turismo nas Missões tem como objeto um amálgama de experiências culturais diversificadas, nem sempre estruturadas em torno de um núcleo comum, os Sete Povos. Porém, por meio da formatação de um roteiro turístico no qual os signos históricos, culturais e religiosos como Ruínas de São Miguel, Catedral Angelopolitana, figuras de Sepé Tiaraju e dos padres Roque González, Afonso Rodriguez e João de Castilhos, Cruz Missioneira e a lenda da casa de M'Bororé, os xamãs benzedores, todos presentes na vivência do peregrino do Caminho das Missões, é possível formar um conjunto que referencia as Missões como um todo e que se pauta pelo resgate de autoestima do povo local e, por fim, pela preservação, pelo reconhecimento e pela valorização da cultura. Outro aspecto importante que se pode destacar é que, tradicionalmente, um dos grandes problemas do turismo nas Missões é em relação à demanda e à permanência dos turistas na região, pois são caracterizados como "os de um só pernoite" e, em sua maioria, se concentram em apenas duas cidades: Santo Ângelo e São Miguel das Missões. São poucos os turistas que efetuam mais de um pernoite nas Missões ou que visitam outros municípios da região (ALVES, 2007). Como os hospedeiros estão posicionados ao longo de toda a extensão do percurso, e os roteiros variam de 3 a 14 dias, de certa forma, há uma estratégia clara, muito benéfica, de percorrer uma maior gama de municípios da região, além estender a estada do turista. Esse é o grande aspecto que se destaca em relação ao produto turístico

Caminho das Missões como uma estratégia de integração regional: ao envolver no mínimo três municípios diferentes (para as opções de 03 dias) ou até nove (para as opções de 14 dias) todos envoltos em uma mesma motivação para o turista, identifica-se uma clara e importante estratégia n a integração de municípios em corredores e rotas turísticas regionais em uma abordagem abrangente conforme os preceitos estabelecidos pelo Ministério do Turismo e pela OMT (MTUR, 2004; OMT, 2003).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O turismo, neste século XXI, se impõe, cada vez mais, como uma das principais atividades econômicas do mundo globalizado. É um dos setores que mais emprega pessoas e gera alterações econômicas, políticas, culturais, sociais e ambientais nos municípios que recebem turistas. O desenvolvimento da atividade turística apresenta enormes perspectivas de expansão para os próximos anos devido ao aumento do tempo livre das pessoas, resultante da diminuição da jornada de trabalho e do avanço tecnológico dos meios de transporte e das comunicações. O crescente fluxo de visitantes nas localidades que acreditam no seu potencial turístico contribui, por um lado, para a melhoria da renda das famílias. Isso ocorre devido à geração de empregos, ao crescimento da produção artesanal e incentivo ao desenvolvimento imobiliário e hoteleiro, canalizando recursos para as cidades do interior. Por outro lado, essa afluência de turistas contribui para a preservação da identidade cultural, particularmente por meio da manutenção do patrimônio natural e edificado. Dessa forma, a participação da comunidade local é essencial para o sucesso da atividade e para a preservação do patrimônio cultural da região.

Como produto turístico, o Caminho das Missões faz uso de símbolos regionais marcantes, resgata a parte histórica mais significativa da região (que é narrada aos turistas pelo guia e pelos hospedeiros e durante as visitas guiadas aos sítios arqueológicos remanescentes do período jesuítico-guarani) e procura mostrar uma cultura missioneira que é hoje tema de discussão nas produções acadêmicas, nas esferas públicas e organizações sem fins lucrativos e nos meios de comunicação.

Compreende-se que a expansão do produto turístico Caminho das Missões depende da adoção de políticas públicas para fomentar a atividade, visando proporcionar alternativas econômicas, culturais e sociais para o povo missioneiro. Estas políticas públicas melhoram, sobretudo, a infraestrutura local para o crescimento do setor de turismo e têm como função regular o estabelecimento de um turismo sustentável na região. Porém, há que se considerar que, com a elevação do fluxo turístico, surge a necessidade de ampliação da estrutura de hospedagem dos atuais prestadores de serviços do Caminho. Por ora, não se sabe se os hospedeiros atuais serão capazes de absorver um aumento da demanda. Além disso, o aumento do fluxo de turistas poderá afetar seu cotidiano, principalmente suas práticas culturais, como a missa aos domingos, os encontros familiares, o baile no fim de semana, o chimarrão à tarde, o que deverá colocar em xeque igualmente a simplicidade e a forma caseira, afetiva e amistosa de receber dos hospedeiros, justamente o que é mais bem avaliado pelos turistas.

O turismo do Caminho das Missões não trabalha apenas com produtos e relações concretas, mas também com o imaginário cultural jesuítico-guarani. Converter em atração turística a cultura e a tradição missioneiras constituem, de certo modo, uma forma de renová-la e, também, de transformá-la e valorizá-la. Quanto maior o fluxo turístico em torno dessa identidade missioneira, de sua história, de sua cultura e de seu imaginário, maior sua valorização. A invenção da tradição missioneira e o revigoramento da cultura jesuítico-guarani constituem uma espécie de culto da formação cultural da região, que termina por resultar na valorização da própria população da região missioneira.

A riqueza de sentido da cultura jesuítico-guarani tem no turismo um veículo de reinterpretação do sentido desta cultura para a comunidade missioneira atual. Com o ressurgimento de sentimentos, ideias, imagens, a forma de organização da própria materialidade da sociedade é transformada a partir do fomento da tradição cultural e religiosa. Em Santo Ângelo, uma marca desta transformação provocada pelo Caminho das Missões é percebida em vários locais, cujo principal exemplo é a Igreja Catedral, tendo em conta sua restauração e a construção de uma praça e um portal próprio para receber os turistas.

O que está em discussão é como vender este produto como forma efetiva de desenvolvimento e integração regional na perspectiva de um turismo sustentável nos planos cultural, político, econômico, ambiental e social. Para Beni

(2004), existe hoje um consenso mundial de que o turismo é uma estratégia de desenvolvimento regional, desde que baseado em quatro pilares fundamentais: o ambiental, o social, o econômico e o político. Somente com esses quatro aspectos atendidos será possível manter a maximização dos benefícios e minimização dos impactos negativos, tanto na esfera econômica como na cultural do produto Caminho das Missões, que deve ser acompanhado e planejado, tanto pela iniciativa privada como pela governança pública, através de um estudo de capacidade de carga da região e estudos voltados para a mitigação de impactos negativos.

Por fim, a emergência de um processo de articulação interinstitucional, com objetivos claros e estratégias focadas no desenvolvimento e na integração regional, no âmbito do território das Missões, é uma contingência que merece especial atenção. O contexto regional atualmente parece carente de iniciativas que, de maneira concreta, permitam a discussão de novas perspectivas de desenvolvimento. Em meio a esse cenário regional até aqui descrito, o produto turístico denominado Caminho das Missões constitui uma das novas possibilidades para captação de recursos originados do turismo, bem como de benefícios advindos da atividade turística.

REFERÊNCIAS

ALVES, Carlos. **O Caminho das Missões e seus Peregrinos:** uma nova modalidade de produto turístico na Região das Missões. 2007. Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

ASSIS, L. F. O programa de regionalização do turismo e os dilemas da integração territorial no noroeste do Ceará. **Revista GeoUECE** (Online), v. 5, n. 8, p. 33-52.

BADARÓ, Rui Aurélio de Lacerda. **Direito Internacional do Turismo.** São Paulo: Senac, 2008.

BALASSA, Bela. **Teoria da integração econômica.** Lisboa: Clássica, 1973.

BARRETTO, Margarita. **Turismo e legado cultural:** as possibilidades do planejamento. 2. ed. São Paulo: Papirus, 2000 (Coleção Turismo).

BAUDRIHAYE, Jaime-Axel. El Turismo Cultural: Luces y Sombras. Madrid: Instituto de Turismo de España – Turespaña, **Estúdios turísticos**, 1997.

BENI, Mário Carlos. Como certificar o Turismo Sustentável? **Revista Espaço Acadêmico,** n. 37, jun. de 2004. Universidade Estadual de Maringá. Disponível em: www.espacoacademico.com.br/ 037/37ebeni. Acesso em: 25 maio 2017.

BENI, Mário. **Política e planejamento de turismo no Brasil.** São Paulo: Aleph, 2006.

BENI, Mário. **Análise Estrutural do Turismo.** São Paulo: Senac, 2000.

BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização.** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento:** as Múltiplas Escalas Entre o Local e Global. Campinas: Unicamp, 2012.

BURNS, Peter. **Antropologia do Turismo:** uma introdução. Tradução Dayse Batista. São Paulo: Chronos, 2002.

CAMINHO DAS MISSÕES. Mapa do Caminho as Missões. Disponível em: www.caminhodas missoes.com.br. Acesso em: 28 maio 2017.

CAMINHO DAS MISSÕES. **Roteiros**. Disponível em: www.caminhodasmissoes.com.br. Acesso em: 25 maio 2017.

CARGNIN, Antonio. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul:** vestígios, marcas e repercussões territoriais. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2014.

CASTELLI, Geraldo. **Turismo**: Atividade Marcante do Século XX. Caxias do Sul: EDUSC, 1986.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. **A Chave do Tamanho:** Desenvolvimento Econômico e Perspectivas do Mercosul. Porto Alegre: UFRGS/Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2004.

GARCIA CANCLINI, Nestor. **As culturas populares no capitalismo.** Tradução Cláudio Novaes Pinto Coelho. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LUCAS, Sonia Maria. Vale a Pena Preservar. Turismo Cultural e Desenvolvimento Sustentável. 2003.

MINISTÉRIO DO TURISMO DO BRASIL (MTUR). Marcos Conceituais da Segmentação do Turismo. Brasília: MTUR, 2007. Disponível em: www.turismo.gov.br. Acesso em: 15 jul. 2016.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional de Turismo 2003 / 2007**. Brasília: MTur, 2003.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Programa de Regionalização do Turismo** – Roteiros do Brasil. Diretrizes Operacionais. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional de Turismo 2013-2016**. Brasília: MTur, 2013.

MCINTOSH, Robert et al. **Tourism**: principles, practices, philosophies. New York: John Wilwy & Sons, 2002.

OMT. **CUENTA satélite de turismo:** recomendaciones sobre el marco conceptual. Nueva York: Naciones Unidas; Madrid Organización Mundial del Turismo (OMT), 2001.

OMT. **Guia do Desenvolvimento do Turismo Sustentável.** Tradução: Sandra Netz. São Paulo: Bookman, 2003.

OMT. **Glossário do Turismo.** 2014. Disponível em: http://www.dadosefatos.turismo.gov.br /dadosefatos/espaco_academico/glossario. Acesso em: 16 maio 2017.

PAIVA, Maria. **Sociologia do Turismo.** Campinas: Papirus, 1995.

PEREIRA, Cássio. Políticas Públicas no Setor de Turismo. In: **Turismo em Análise.** São Paulo: Universidade de São Paulo, vol. 10, nov. 1999.

RAMOS, Antonio Dari. A formação histórica dos municípios da Região das Missões do Brasil. Santo Ângelo: URI, 2006.

SALVATORE, Dominick. **Economia internacional.** Rio de Janeiro: LTC, 1998.

SANCHES, Mário Antônio. **Bioética**: ciência e transcendência. São Paulo: Loyola, 2004.

STEIL, Carlos. Peregrinação, romaria e turismo religioso: raízes etimológicas e interpretações antropológicas. In: ABUMANSSUR, Edin Sued (Org.). **Turismo Religioso:** Ensaios antropológicos sobre religião e turismo. Campinas, SP: Papirus, 2003.

CAPÍTULO 2

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A TEORIA DA DEPENDÊNCIA: A ABORDAGEM CEPALINA

Osmar Antonio Bonzanini[1]
Tamara Silvana Menuzzi Diverio[2]
Luiz Gustavo Zuliani da Silva[3]

INTRODUÇÃO

A problemática do desenvolvimento tem se apresentado como um tema de inúmeros debates ao longo do tempo. O assunto não é recente, e a crescente preocupação das pessoas com as condições de vida, em todo o mundo, tem

1 Contador. Doutor em Gestão (UTAD/Portugal). Docente da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), *Campus* Frederico Westphalen (RS). Contato: bonzanini@uri.edu.br

2 Economista. Doutora em Desenvolvimento Rural (UFRGS). Docente do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Rural da UNICRUZ e docente da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), *Campus* Frederico Westphalen (RS). Contato: diverio@uri.edu.br

3 Economista. Engenheiro civil. Mestre em Desenvolvimento Regional (UNISC). Docente da docente da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), *Campus* Frederico Westphalen (RS). Contato: zuliani@uri.edu.br

motivado novas discussões. Para Santos (2005) existiram ondas de globalização ao longo do milênio passado, sendo a mais recente no final do século XX e sua novidade se deve ao fato de se tratar de um acontecimento com magnitude ímpar, cobrindo um amplo campo da vida social e da influência estatal, bem como na desigualdade entre o Norte e o Sul na qual se baseia e alimenta. Ou seja, a soberania dos estados mais fracos vê-se ameaçada não mais pelos estados mais poderosos e sim por agências financeiras internacionais e outros atores transnacionais privados, tais como as empresas multinacionais.

Apesar de as discussões sobre o desenvolvimento serem clássicas, novas ideias têm tornado atual este debate. A questão do desenvolvimento, para alguns autores como Amartya Sen (2000), passa pela liberdade, ou seja, o desenvolvimento precisa estar relacionado com a melhora na qualidade de vida das pessoas e das liberdades que desfrutam, podendo, assim, ter oportunidade para desenvolver suas potencialidades. Para o autor, o desenvolvimento deve ser analisado sob um viés distinto em contraposição ao viés limitativo que considera o desenvolvimento meramente através de fatores como crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social.

Os problemas sociais exigem tanta atenção quanto os econômicos e é a partir da identificação das dificuldades sociais que as restrições que impedem o desenvolvimento serão superadas. Na visão de Furtado (1974) torna-se necessário a elaboração de um projeto de desenvolvimento para definir os planos de ação na busca dos resultados aspirados a partir do social. Para tanto se faz necessário uma modificação no modelo de desenvolvimento a ser implementado, com a finalidade de superar a condição de dependência característica do subdesenvolvimento. Ou seja, um projeto de construção do desenvolvimento deve ser viabilizado por meio de uma atuação política ativa, que promova igualdade e bem-estar social.

Na América Latina, a dependência econômica em relação aos países do “Primeiro Mundo” coloca a questão do desenvolvimento como tema central na busca de soluções para acabar com as desigualdades sociais. Neste contexto, diversas personalidades uniram-se em torno de uma associação, com o objetivo de mudar os rumos do desenvolvimento na América Latina. Assim, surgiu a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), como um

fórum que acabou criando uma visão particular do desenvolvimento e subdesenvolvimento pela ótica dos países periféricos, inovando, portanto, em relação aos tradicionais pensadores da época de seu surgimento, que apenas viam o subdesenvolvimento, característico dos países do Sul, como um estágio do desenvolvimento. A CEPAL, além de gerar um enfoque analítico próprio, foi, durante seus mais de sessenta e cinco anos de existência, a principal fonte de informações e análise sobre a realidade econômica e social da América Latina (BIELSTHOWSKY, 2000).

Nesse sentido, o objetivo deste estudo é apresentar o surgimento e a evolução do pensamento da CEPAL durante seus mais de sessenta e cinco anos de existência, além de abordar a teoria da dependência. Não se tem o propósito de esgotar o tema, mas apresentar ideias básicas que introduzam a discussão e reflexão sobre o assunto.

METODOLOGIA

Para a elaboração desta pesquisa, que tem como foco principal apresentar o surgimento e a evolução do pensamento da CEPAL durante seus mais de sessenta e cinco anos de existência e, mais especificamente, abordar a teoria da dependência e as atualidades do pensamento cepalino, optou-se pelos métodos de natureza qualitativa, que permitem uma abordagem exploratória e descritiva, através de procedimentos bibliográficos e documentais.

Para Cervo e Bervian (2002, p. 23), "o método é a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para atingir certo fim ou um resultado desejado". Para os referidos autores, ele se concretiza como um conjunto das diversas etapas ou passos que devem ser dados para a realização da pesquisa, tais como técnicas e procedimentos científicos utilizados por uma determinada ciência para atingir um determinado objetivo.

Sendo assim, do ponto de vista da abordagem do problema, este estudo pode ser classificado como de natureza qualitativa. Segundo Richardson (1985), a abordagem qualitativa se justifica por ser uma forma adequada para compreender a natureza de um fenômeno social.

Com relação a seus objetivos, esta pesquisa se enquadra como exploratória e descritiva. A pesquisa exploratória foi desenvolvida com o objetivo de

proporcionar uma visão geral, buscando maior aproximação com o assunto. Essa fase foi uma das primeiras etapas que deu início a uma investigação mais ampla. Por sua vez, a pesquisa descritiva permitiu que fossem estabelecidas relações entre os materiais pesquisados e a leitura de documentos sobre o assunto, e, com isso, surgisse uma nova visão do problema. De acordo com Gil (2009, p. 28), "algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação da existência de relação entre variáveis, pretendendo determinar a natureza dessa relação, aproximando-se da pesquisa explicativa".

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a pesquisa pode ser classificada como bibliográfica e documental. Sob o aspecto da pesquisa bibliográfica, procurou-se ter um melhor entendimento do tema a partir de estudos já realizados e publicados, como teses, dissertações e artigos científicos da área estudada. Para os dados secundários, foram utilizadas fontes bibliográficas como pesquisas em livros, dissertações, teses, revistas especializadas e artigos atualizados.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Surgimento e evolução do pensamento cepalino

A CEPAL é uma das cinco comissões econômicas da Organização das Nações Unidas (ONU), e seu objetivo é induzir o desenvolvimento da região em médio e longo prazo. Instituída em 25 de fevereiro de 1948, pela Resolução nº 106 do Conselho Econômico e Social, aprovada pela Assembleia Geral da ONU após o término da 2ª Guerra Mundial. Criada para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável.

De acordo com Bielsthowsky (2000), a partir das queixas dos países latino-americanos de terem sido excluídos do Plano Marshall, projeto dos EUA destinado à recuperação das economias europeias devastadas pela guerra e pela falta de acesso aos dólares escassos necessários à reposição dos desgastados aparelhos

produtivos da região, a CEPAL surgiu, portanto, no contexto de um mundo polarizado, como uma concessão dos EUA e uma estratégia para conter o avanço das ideias socialistas na América Latina. Os primeiros trabalhos da CEPAL buscaram diagnosticar os problemas específicos de cada país, procurando detectar o que dificultava o seu desenvolvimento econômico. As ferramentas que os economistas possuíam, na época, eram a versão *ricardiana* do crescimento econômico e o instrumental *keynesiano* da análise macroeconômica.

Conforme Bielsthowsky (2000), a CEPAL tinha tudo para ser apenas mais uma inexpressiva agência da ONU, mas o estudo do desenvolvimento econômico da América Latina ganhou impulso a partir dos trabalhos de Raúl Prebisch – economista argentino, que apresentou uma nova abordagem política, transformando-se na base do pensamento cepalino e a grande referência ideológica e analítica dos intelectuais do desenvolvimento. Prebisch pode ser considerado o pai da teoria estruturalista do desenvolvimento econômico e estendeu a teoria ao mundo em desenvolvimento, além de ser o primeiro economista a enxergar a América Latina como algo à parte.

A concepção de Prebisch sobre o sistema centro-periferia baseava-se no fato de que as relações econômicas entre os países desenvolvidos, tratados como centro da economia capitalista mundial, e os países subdesenvolvidos, tratados como periferia, caracterizavam-se por trocas desiguais, em função da maior especialização dos países centrais em produtos industriais, maior renda e demanda, enquanto os países periféricos especializavam-se em produtos agrícolas e tinham menor renda e demanda. Isto favorecia aqueles países de maior renda *per capita*, ao mesmo tempo em que criava maiores obstáculos à importação, por parte dos países periféricos, dos bens de capital necessários ao seu desenvolvimento.

Para Souza (1993), o ponto inicial da análise de Prebisch foi a crítica à teoria das vantagens comparativas de David Ricardo, que afirmava que os países deveriam especializar-se na produção de produtos para os quais se apresentassem vantagens comparativas de custo. O exemplo clássico da aplicação desta teoria é a do custo mais baixo de mão-de-obra para a produção vinícola e têxtil em Portugal do que na Inglaterra, sendo a vantagem comparativa maior na produção de vinho do que na de tecidos. Portanto, seria mais vantajoso, para ambos os países, produzir vinhos em Portugal e têxteis na Inglaterra. A partir desta teoria, a América Latina deveria produzir alimentos e matérias-primas para a exportação

e importar produtos manufaturados. Os países periféricos não precisariam industrializar-se para alcançar o desenvolvimento porque as relações de troca entre os países melhorariam em vista da menor incorporação de tecnologia no setor primário e maior demanda dos países centrais em virtude do crescimento de sua renda que provocaria um aumento do preço dos produtos primários.

Para Bielsthowsky (2000), o termo "periférico", usado por Prebisch mesmo antes de ingressar na CEPAL, significava a vulnerabilidade latino-americana aos ciclos econômicos, resultando em processos inflacionários com um forte componente exógeno e tendências a contrações cíclicas internas que, politicamente, potencializavam soluções macroeconômicas pouco recomendáveis.

A estratégia de Prebisch para o desenvolvimento da América Latina baseava-se nos seguintes pontos, entre outros: (i) compressão do consumo supérfluo, principalmente de produtos importados, através de tarifas elevadas e restrições às quantidades importadas; (ii) incentivo ao ingresso de capitais externos, na forma de empréstimos de governo a governo, buscando aumentar os investimentos para a implantação da infraestrutura básica; (iii) realização de reforma agrária para aumentar a oferta de alimentos e matérias-primas agrícolas, assim como a demanda de produtos industriais, mediante a expansão do mercado interno; (iv) maior participação do Estado na captação de recursos e na implantação de infraestruturas, como energia, transportes, comunicações.

A estratégia preconizada por Prebisch recebeu críticas, tanto do exterior, daqueles contrários à industrialização da periferia, como dos grupos nacionais ligados à oligarquia agrário-exportadora. No final da década de 40, todavia, os problemas econômicos da América Latina agravaram-se, demonstrando a insuficiência das teorias econômicas tradicionais e confirmando os argumentos de Prebisch com relação à deterioração das relações de troca. Com base nesta síntese, pode-se mostrar que a concepção do sistema centro-periferia, origem e base do pensamento cepalino, possui um caráter estruturalista.

Segundo Bielsthowsky (2000), além do enfoque histórico-estruturalista, baseado na ideia de relação entre centro-periferia, percebe-se a preocupação com a inserção internacional, a análise dos condicionantes estruturais internos e da necessidade e possibilidades da ação estatal. Autores como Celso Furtado, Osvaldo Sunkel e outros, articulados em torno da CEPAL, deram continuidade às ideias de Prebisch. A mão invisível do mercado, para Prebisch, ao invés de

corrigir distorções, acentuava-as, porque os países centrais se apropriavam da maior parte do progresso técnico.

Para o autor, é possível identificar fases na produção intelectual da CEPAL, conforme a mensagem ou "ideias-força", a partir de sua origem nos anos 50, que representou os anos de ouro para a CEPAL, o auge da criatividade de ousar e de influenciar. As mensagens eram inovadoras e havia campo fértil para a sua divulgação. A ideologia cepalina se encaixava nos projetos políticos de vários governos latino-americanos. Havia uma sintonia em torno da nova teoria do desenvolvimento, na qual os países subdesenvolvidos mereciam uma formulação teórica independente ou pelo menos adaptada, pois, em aspectos relevantes, funcionavam de forma diferente dos desenvolvidos. A industrialização proposta por Prebisch deveria ocorrer mediante a substituição das importações. Por sua vez, Cardoso (1993) fundamentou o seu raciocínio na necessidade de aumentar a produtividade e obter a acumulação de capitais para elevar o bem-estar da população.

Já nos anos 60, a ideia-força era redistribuir para crescer, esgotava-se a etapa fácil de substituição das importações, com base na exportação de produtos tradicionais. As substituições eram feitas sob altos custos e com a mais alta relação capital/trabalho, geralmente como resposta à maior procura de produtos industrializados em relação aos produtos primários, motivo pelo qual se passou a incentivar a exportação de produtos manufaturados, porque o financiamento das importações de produtos de tecnologia cada vez mais intensiva passava a exigir, portanto, o aumento de exportações de produtos não-tradicionais, sobretudo industrializados (SOUZA, 1993).

Neste período, de crescente polarização político-ideológica entre leste e oeste, três acontecimentos da história latino-americana afetaram radicalmente o pensamento cepalino: em primeiro lugar a crescente instabilidade macroeconômica e acentuada pressão inflacionária; em segundo lugar, a urbanização que acontecia com aumento do empobrecimento, da favelização e uma crescente insatisfação, traduzida em pressões sociais dos meios políticos e sindicais; e, por último, a Revolução Cubana de 1959 que provocou uma mudança na atitude norte-americana, como reação à movimentação política que se espalhava pela América Latina. Na ocasião, os EUA abandonaram a atitude desconfiada do período macarthista (período de intensa patrulha anticomunista, perseguição

política e desrespeito aos direitos civis nos Estados Unidos que durou do fim da década de 1940 até meados da década de 1950) e implantaram o Programa Aliança para o Progresso, conduzido pela Organização dos Estados Americanos (OEA); de posição "socialdemocrata" – Carta de Punta de Leste – OEA, 1961, assinada pelos EUA e maioria dos países – com a finalidade de neutralizar a possível disseminação dos ideais socialistas na América Latina.

Este novo quadro internacional fez com que a CEPAL incorporasse um discurso de natureza sociológica e mantivesse diálogo com as posições políticas mais moderadas. Segundo Bielsthowsky (2000), os diagnósticos cepalinos preconizavam agendas políticas de reformas dentro do capitalismo, a fim de alterar o padrão e o estilo do desenvolvimento por meio de melhor distribuição de renda e de profundas reformas – agrária, patrimonial, financeira, tributária, educacional e tecnológica – para as quais era necessária profunda transformação política, principalmente a recuperação da democracia. Enquanto a esquerda pregava como única saída a revolução, a CEPAL estava refinando seu quadro conceitual para defender "estilos" mais justos de crescimento – temática central da década seguinte.

Nos anos 70, então, o pensamento cepalino voltou-se para uma reorientação dos estilos de desenvolvimento na direção da homogeneização social e da industrialização pró-exportadora. A partir da metade dos anos 60 até o choque do petróleo em 1973, final do auge econômico mundial, a América Latina em geral experimentou um crescimento acelerado com uma média anual de 6,7%, com excelente desempenho nas exportações. Havia folgada liquidez internacional, gerando divisas adicionais às receitas de exportação para apoiar o processo de industrialização. No Brasil, foi a época do "milagre econômico".

Com a crise do petróleo e diante da recessão, a América Latina endividou-se ainda mais para manter o crescimento. Este endividamento interno não foi igual em todos os países. Brasil e México deram continuidade ao seu processo de industrialização, com forte participação estatal. Argentina, Uruguai e Chile abriram completamente seu comércio exterior e suas finanças. Esta crise internacional trouxe ao pensamento da CEPAL um maior enfoque em análises macroeconômicas, na questão do endividamento e nos requisitos necessários para a diversificação das exportações. De forma geral, houve a redução da influência da CEPAL sobre o pensamento econômico da América Latina, motivada por

dois acontecimentos: surgimento, em muitos países, de centros acadêmicos de excelência, resultantes do aprimoramento educacional e do fortalecimento das estruturas estatais; e pelo golpe militar que derrubou o Governo de Salvador Allende no Chile, fazendo com que a sede da CEPAL em Santiago a partir de 1973 ficasse sem a participação da intelectualidade latino-americana que fora obrigada a afastar-se. Esta fase da CEPAL é classificada como de "sobrevivência". Contudo, ainda assim, permaneceu resguardada a preocupação com o desenvolvimento em médio e longo prazo.

Com a crise, nos anos 80, restou a tentativa de superação do problema do endividamento externo, com políticas de ajuste e estabilização. A crise, ocasionada pelo endividamento e pela recessão que se seguiu ao choque do petróleo em 1973, acabou com os projetos de desenvolvimento. Diversas quedas cambiais, elevações das taxas de juros norte-americanas e a menor entrada de capitais provocaram a recessão na maioria das economias. A partir de então, o esforço intelectual da CEPAL foi o de se opor ao tipo de ajustes exigidos pelos bancos credores e pelo FMI, com preferência pelas questões imediatas relacionadas à dívida, à estabilização e ao ajuste.

Após este período de "sobrevivência", é retomado o debate mais importante da CEPAL: o processo de crescimento econômico no longo prazo, com o documento "Transformação Produtiva com Equidade", publicado em 1990. Mantém um bom número dos elementos característicos do pensamento consagrado por Prebisch, mas dá uma abertura e reconsidera a estratégia de crescimento, ou seja, reconhece as deficiências no modelo de industrialização do passado, inclusive com a pouca recepção ao progresso técnico e por haver sido tolhido, muitas vezes, pelas classes empresariais.

Ainda, segundo Bielsthowsky (2000), o objetivo desta abertura é evitar o isolamento tecnológico na era da globalização produtiva e de revolução eletrônica e da biotecnologia, com o aceleramento do aprendizado tecnológico, com estratégia de expansão e elevação dos coeficientes de exportação. A nova estrutura da CEPAL recupera a agenda das análises e das políticas de desenvolvimento com adaptação aos novos tempos de abertura e da globalização, ressaltando que a América Latina precisa, ainda, de um conjunto de políticas públicas que dê suporte ao desenvolvimento em função das peculiaridades regionais. Na sequência, apresenta-se a teoria da dependência.

A teoria da dependência

Convencionou-se chamar "teoria da dependência" o conjunto de teorias e modelos que têm por finalidade explicar as dificuldades que encontram alguns países para chegar ao desenvolvimento econômico. Essas teorias se desenvolvem nos anos sessenta através de economistas como Prebisch e sob o contexto da CEPAL. Inicialmente essas teorias se dirigiram à realidade latino-americana, sendo posteriormente generalizadas por economistas neomarxistas, dos quais se destaca Samir Amin, que associou ao conceito de desenvolvimento desigual e combinado.

Segundo Oliveira (2000), a teoria da dependência teve origem com as teorias estruturalistas dos estudiosos latino-americanos, estendendo-se a outras teorias, tanto do âmbito da economia, como da sociologia, representando uma reflexão sobre o paradigma do desenvolvimento econômico do capitalismo da década de 50 e suas consequências no subdesenvolvimento dos países então denominados em desenvolvimento e suas dificuldades de frente à economia mundial. A proposta de Prebisch e da CEPAL foi a base da teoria da dependência. Entre os principais autores desta teoria estão André Gunder Frank, Raúl Prebisch, Theotonio dos Santos, Enrique Cardoso, Edelberto Torres-Rivas e Samir Amin.

A dependência econômica é uma situação em que a produção e a riqueza de alguns países estão condicionadas pelo desenvolvimento e pelas condições conjunturais de outros países, aos quais foram submetidos. O modelo "centro-periferia" descreve a relação entre a economia central, autossuficiente e próspera e as economias periféricas, alheias entre si, débeis e pouco competitivas. Diante da ideia clássica de que o comércio internacional beneficia a todos os participantes, estes modelos desenvolvem apenas as economias centrais, as quais se beneficiam desse processo.

Segundo Frank (1969), o subdesenvolvimento não é consequência das instituições arcaicas, da falta de capitais nas regiões que tenham se mantido distantes do curso normal da história, mas, pelo contrário, o subdesenvolvimento tem sido e gerado pelo mesmo processo histórico que gera também o desenvolvimento econômico do próprio capitalismo. Conforme sinaliza o autor, os mecanismos mediante os quais o comércio internacional agrava a pobreza dos países periféricos são diversos, destacando-se entre eles: a especialização internacional

derroga aos países periféricos o papel de produtores-exportadores de matérias--primas e produtos agrícolas e consumidores-importadores de produtos industriais e tecnologicamente avançados; a monopolização das economias centrais permite que o desenvolvimento tecnológico se traduza em aumentos salariais e a preços enquanto que na periferia se traduzem em redução de preços; a expansão econômica tem efeitos diferentes sobre a demanda de produtos industriais e sobre a produção agrícola.

Quando os países da periferia crescem economicamente, suas importações tendem a aumentar mais rapidamente que suas exportações. Como consequência, os países latino-americanos aplicam uma estratégia de desenvolvimento baseada no protecionismo comercial e na substituição das exportações. Os bancos centrais esforçam-se em sobrevalorizar suas próprias moedas para baratear as importações de tecnologia.

Essa estratégia funcionou satisfatoriamente durante a década de setenta em que se produziu um crescimento generalizado dos preços das matérias-primas nos mercados internacionais, influenciando muito negativamente as economias centrais. Mas, finalmente, a contração da demanda internacional e o aumento do tipo de interesse desencadeou na década de oitenta crises da dívida externa, o que exigiu profundas modificações na estratégia de desenvolvimento.

Conforme Santos (1971), a teoria da dependência combina elementos neomarxistas com a teoria econômica *keynesiana* (baseada em ideias econômicas liberais, surgidas nos EUA e Europa como resposta à depressão dos anos 20). A partir do enfoque econômico de Keynes, a teoria da dependência está composta por quatro pontos fundamentais: a) desenvolver uma considerável demanda interna efetiva em termos de mercados nacionais; b) reconhecer que o setor industrial é importante para a conquista de melhores níveis de desenvolvimento nacional, especialmente porque este setor gera maior valor agregado aos produtos em comparação com o setor agrícola; c) incrementá-los como meio de gerar meios demanda agregada e condições de mercado nacional; d) promover um papel governamental mais efetivo para reforçar as condições de desenvolvimento nacional e aumentar os padrões de vida do país.

De acordo com a escola da dependência, as principais hipóteses referentes ao desenvolvimento nos países do Terceiro Mundo são: a) o desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo necessita ter um grau de subordinação ao centro

em contraste do desenvolvimento das nações centrais cujo desenvolvimento foi historicamente e é hoje em dia independente; b) os dependentistas em geral consideram que as nações periféricas experimentam maior desenvolvimento econômico quando suas relações com o centro estão mais enfraquecidas, assim, por exemplo, é a realidade dos anos 30 a 40, quando as nações do centro estavam centradas na solução dos problemas da Grande Depressão e as potências ocidentais envolvidas na segunda Guerra Mundial; c) quando os países do centro recuperam a sua crise e restabelecem seus vínculos comerciais e financeiros, incorporam de novo ao sistema os países periféricos, e o crescimento e a industrialização destes países tende a ser subordinada (FRANK, 1969).

Para Santos (1971), a dependência dos países subdesenvolvidos resulta mais da produção industrial tecnológica, do que de vínculos financeiros a monopólios dos países do centro. Já, para Hetne (1982), a doutrina dependentista significou o salto e um marco alternativo para o desenvolvimento dos países latino-americanos e uma nova visão entre centro-periferia. Em termos de estratégias de desenvolvimento para o momento, enfatizando a industrialização pela substituição de importações, a planificação e o intervencionismo do Estado, em geral, a regionalização e a integração regional, promoveram resultados positivos no que tange ao desenvolvimento dos países periféricos.

As estratégias cepalinas, para Hetne (1982), funcionaram em um curto período. Experiências posteriores mostraram que a substituição de importações era, senão errada, inadequada, já que o processo industrial necessitava de insumos, os quais tinham que ser importados e que criavam outra classe de dependência, a tecnológica e financeira. Além disso, o padrão de distribuição confinava a demanda para manufaturas a uma elite relativamente minoritária, inibindo o crescimento.

Uma das principais críticas que atualmente é feita à teoria da dependência e da modernização é que ambas continuam baseadas na perspectiva de estados-nação. A globalização, com a atuação de novos atores na sociedade internacional, introduz outros vínculos que influenciam no desenvolvimento, sustentando-se atualmente um novo paradigma para as relações internacionais (da interdependência). Esses novos vínculos podem ser decisivos, por exemplo, no que tange à transferência de tecnologia. Nesse sentido, destaca-se que os EUA

foram colônia de países que tiveram capacidade de romper o círculo vicioso do desenvolvimento.

Santos (1971) destaca que a evolução da situação socioeconômica da América Latina, desde a década de 60 até os dias de hoje, se desencadeia de um processo de dependência em relação aos países desenvolvidos e sua equivocada condição de pré-capitalistas. A CEPAL, segundo o autor, foi longe ao tratar temas como o das relações de troca e da industrialização.

Para Oliveira (2000, p. 180-181), o paradigma da dependência econômica foi produzido em 1966/67 por Enzo Faletto e Fernando Henrique Cardoso e buscou evidenciar a natureza social e política do processo, em momentos históricos e situações estruturais distintas. Esse pensamento encontrou seu bojo nas reflexões de Raúl Prebisch, junto à CEPAL. Cardoso e Faletto (1970) buscam trabalhar a teoria da dependência mediante critérios puramente científicos, afastando o cunho ideológico, e o fazem mediante a análise de três ordens:

1. Estatuto teórico do conceito de dependência: mediante a análise de que as estruturas dependentes têm evolução própria, dentro dos limites definidos pelas relações de dominação-subordinação entre países;
2. Relação entre estrutura dependente e estrutura dominante: que se dá através do mercado mundial;
3. Relação entre teoria do desenvolvimento e teoria da dependência.

Os autores concluem que a relação entre as chamadas sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas tem início com o desenvolvimento do capitalismo como sistema mundial de produção. Neste processo, as funções econômicas, sociais e políticas são definidas também através do mercado mundial. Trata-se de um macrossistema em que se encontram dois tipos de sociedade, com destinos distintos: no centro, localizam-se as metrópoles, circundadas por sociedades periféricas, satelitizadas, não desenvolvidas, que se encontram em situação de dependência e exploração em relação às sociedades centrais e desenvolvidas.

Para Cardoso e Faletto (1970), a situação de subdesenvolvimento produziu-se historicamente quando a expansão do capitalismo comercial e depois do capitalismo industrial vinculou a um mesmo mercado economias que, além de apresentar graus variados de diferenciação do sistema produtivo, passaram a ocupar posições distintas na estrutura global do sistema capitalista. Dessa forma, entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas não existe uma

simples diferença de etapa ou de estágio do sistema produtivo, mas também de função ou posição dentro de uma mesma estrutura econômica internacional de produção e distribuição. Isso supõe, por outro lado, uma estrutura definida de relação de dominação. Entretanto, o conceito de subdesenvolvimento, tal como é usualmente empregado, refere-se mais à estrutura de um tipo de sistema econômico, com predomínio do setor primário, forte concentração de renda, pouca diferenciação do sistema produtivo e, sobretudo, predomínio do mercado externo sobre o interno. Isso é manifestamente insuficiente.

Segundo Oliveira (2000), a questão da dependência dos países periféricos, explicada, de um lado pela teoria estruturalista e de outro pela teoria marxista, aponta a um pessimismo no que tange à possibilidade de convivência harmônica entre os estados e o desenvolvimento equilibrado, já que transparece a cooperação assimétrica e desigual estabelecida entre os países ricos e pobres.

A CEPAL, contudo, considerava o Estado-nação como ator principal, em que pese o caráter mundial do sistema. Atualmente, com as restrições dos estados-nação em seu poder decisório, com cume especialmente a partir do início dos anos 70, e a interação de novos atores com poder decisório no contexto das relações internacionais, a doutrina cepalina perde força.

O sistema econômico internacional atualmente caracteriza-se pelo lento e intensivo desaparecimento da estabilidade do sistema monetário internacional, a baixa das taxas de crescimento econômico, o estancamento dos investimentos produtivos e o auge da acumulação especulativa, o aumento das taxas de desemprego permanente, a tendência em investir preferentemente na substituição de máquinas e equipamentos e na racionalização dos processos produtivos e não na expansão da capacidade produtiva. À incorporação de novas tecnologias, somam-se as transformações na organização social do trabalho. A seguir apresentam-se atualidades do pensamento da CEPAL.

Atualidades do pensamento da CEPAL

Diante da não superação do subdesenvolvimento, tem-se que os debates cepalinos continuam atuais. Bielsthowsky (2000) destaca cinco elementos constitutivos da análise cepalina que se mantêm: questão da inserção internacional e vulnerabilidade externa dos países periféricos latino-americanos, agravada na

atualidade pela fragilidade financeira decorrente da globalização; persistência da debilidade das estruturas institucionais, produtiva e sociais que exigem políticas corretivas; dificuldades na criação, incorporação e difusão do progresso técnico; busca da integração entre progresso técnico, emprego e distribuição de renda; e, por fim, análise e leitura estruturalista do processo inflacionário.

Assim, a teoria da dependência acabou revigorada também pelas crises econômicas internacionais e pela globalização que está a demonstrar que as economias nacionais estão integradas e dependentes da dinâmica capitalista mundial ditada pelos principais centros de decisão. Como consequência, hoje, o pensamento cepalino, em uma postura contrária ao Consenso de Washington, situa-se, conforme Sachs (2001), na corrente que – de Karl Polanyi a Amartya sem – postula a subordinação do sistema econômico aos objetivos sociais. Propugna-se a busca do equilíbrio entre o mercado e o interesse público, com construção e reconstrução das instituições e a formulação de políticas públicas que possam corrigir tanto as falhas do mercado como as do governo.

Mas as questões ligadas ao subdesenvolvimento e à dependência aos países ricos não representam a totalidade do problema. Segundo Sachs (2001), "outra parte do problema se deve à falta de cooperação entre os países em desenvolvimento (o grupo dos 77). Ao invés de optarem por empreender ações conjuntas, competem entre si para obterem investimentos estrangeiros".

Para Ocampo (2001), o "desenvolvimento deve ocorrer, de forma endógena, pela coesão social e pala acumulação do capital humano e de conhecimentos", sendo que a ordem internacional deve, ao mesmo tempo, abrir um amplo espaço à atuação de redes de instituições fortes, através de um sistema de "regionalismo aberto". O autor defende que dois temas principais não podem deixar de constar dos debates sobre o desenvolvimento: o novo equilíbrio entre mercado e interesse público e as políticas públicas. Para ele, os mercados podem se beneficiar de medidas que os ajudem a funcionar e garantir a distribuição equitativa dos resultados do desenvolvimento; as políticas públicas devem ser uma forma de ação exclusivamente estatal em torno do interesse comum.

Para que haja um desenvolvimento generalizado e equitativo, que produza os encadeamentos adequados, a democratização do acesso aos ativos produtivos e a inovação tecnológica, é fundamental a implantação de políticas de desenvolvimento rural, a formalização das microempresas e a inclusão gradual

no sistema de previdência social dos trabalhadores por conta própria e dos empregados dos pequenos empreendimentos (SACHS, 2001).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da trajetória do pensamento da CEPAL nestes mais de sessenta e cinco anos oportuniza a reflexão sobre os aspectos relacionados ao desenvolvimento da América Latina, demonstrando o longo caminho que ainda se deve percorrer. O importante é que o pensamento da CEPAL se dá pela ótica de países periféricos e não como as doutrinas tradicionais, do ponto de vista dos países centrais.

Antes de dizer que a CEPAL ou seu pensamento estão superados, deve-se tomá-lo como ponto de partida para o aprofundamento cada vez maior do tema na busca de soluções factíveis à nossa realidade. O ponto mais importante é que o desenvolvimento está outra vez na pauta da CEPAL, com a busca de uma nova ordem internacional que abra espaços à atuação de redes de instituições regionais fortes, que possam apoiar os processos endógenos. Talvez seja necessário começar a indicar os pontos positivos desta trajetória e as potencialidades regionais, a fim de encontrar saídas plausíveis e adequadas para o desenvolvimento peculiar da América Latina. A retomada do desenvolvimento, ao passar pela aplicação das ideias de Ocampo e Sachs, com o sistema de "regionalismo aberto", processos endógenos e a implantação de políticas de desenvolvimento rural, calcadas nas particularidades de cada região, já permite vislumbrar um futuro mais promissor para a América Latina.

REFERÊNCIAS

BIELSTHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL.** São Paulo: Record/ COFECON/CEPAL, 2000.

CARDOSO, F. H. **As ideias e seu lugar.** Petrópolis: Vozes, 1993.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina:** Ensaio de Interpretação Sociológica. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1970.

CERVO, A. R.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

FRANK, A. G. **América Latina:** Subdesarrollo o Revolución. México: ERA, 1969.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

HETNE, B. **Teorias Del Desarrollo y El Tercer Mundo.** SADEC, Suécia, 1982.

OCAMPO, J. A. **Retomar la agenda del desarrollo.** Trabalho apresentado na reunião anual da Associação Americana de Economia em Nova Orleans (EUA) 2001.

OLIVEIRA, O. M. (Org.). **Paradigmas das Relações Internacionais.** Ijuí: UNIJUÍ, 2000.

SACHS, I. **A nova agenda de desenvolvimento da CEPAL.** Opinião/Estado de São Paulo, 20/08/2001. Disponível em: http://www.estado.estadao.com.br/editorias. Acesso em: 05 fev. 2017.

SANTOS, B. de S. Os processos da globalização. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **A globalização e as ciências sociais.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, T. dos. O novo caráter da dependência: grande empresa e capital estrangeiro na América Latina. In: PEREIRA, Luiz (Org.). **Perspectivas do Capitalismo Moderno:** leituras de sociologia do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar, 1971. P 185-236 (Biblioteca de Ciências Sociais).

SOUZA, N. de J. de. **Desenvolvimento Econômico.** São Paulo: Atlas, 1993.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** Traduzido por Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

RICHARDSON. R. J. **Pesquisa social:** métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1985.

CAPÍTULO 3

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA REGIÓN DE ITAPÚA-PARAGUAY EN EL AÑO 2015

Laura Norenko[1]
Héctor Ocampos[2]

INTRODUCCIÓN

El Departamento de Itapúa se caracteriza por ser una zona granera y ganadera, sin dejar de mencionar su potencial turístico y comercial con una marcada actividad económica, que va cada año en crecimiento. Con relación a su participación en el producto interno bruto (PBI) es el tercer departamento más importante de Paraguay y es el tercero más poblado después de Central y Alto Paraná.

En la actualidad los principales temas de debates en la región son el crecimiento económico y la desigualdad. Si bien, el departamento se caracteriza por su crecimiento económico en los últimos años, es importante estudiar cómo se

1 Graduada Economista (Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción – *Campus* Itapúa).
2 Graduado Economista (Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción – *Campus* Itapúa).

distribuyen los ingresos percibidos entre los habitantes, y así determinar si existe mayor equidad o inequidad.

En la región existe escasa información en materia de igualdad y equidad, ya que aún no se cuenta con una base de datos sólida, ni tampoco con indicadores económicos y sociales que puedan servir de referencia para la toma de decisiones de políticas gubernamentales.

Por lo expuesto el objetivo general del presente trabajo es determinar la distribución de ingresos en Itapúa mediante el cálculo del Coeficiente de Gini para el año 2015. Se plantean como objetivos específicos: Analizar la composición de los ingresos de Itapúa según la Encuesta Permanente de Hogares; Establecer la distribución de los ingresos per cápita por sectores; Determinar las posibles causas de la desigualdad y Proponer un Modelo de Actuación de las Políticas Públicas orientadas a garantizar una sociedad más inclusiva e igualitaria.

METODOLOGÍA

Según las características del estudio la Investigación será del tipo Descriptivo trasversal no experimental. La población de estudio en esta investigación son los habitantes del departamento de Itapúa. Debido a la magnitud de los datos, y para mayor precisión en la estimación del Índice de Gini y de la distribución de ingresos, se utilizarán los datos sobre nivel de ingresos y población de la Encuesta Permanente de Hogares para el año 2015, proveídos por la Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos.

El marco utilizado para la selección de la muestra está constituido por segmentos, en el ámbito urbano, los segmentos utilizados como Unidades Primarias de Muestreo (UPMs), están compuestas por 30 viviendas, mientras que en el área rural la integran 35 viviendas. Para Itapúa se conformó un total de 55 UPM, 28 UPMs para el área urbana, mientras que en la zona rural se estableció 27 UPMs.

El tipo muestral corresponde a un diseño probabilístico por conglomerados con probabilidad proporcional al tamaño, bietápico y estratificado en la primera etapa. Es bietápico, ya que en una primera etapa se seleccionan dentro de cada estrato los segmentos o Unidades Primarias de Muestreo (UPM) y, en una segunda etapa, se seleccionan las viviendas o Unidades Secundarias de Muestreo (USM).

Cabe recalcar que la Encuesta se realizó a un total de 660 familias del área rural y urbana, estableciéndose así un marco de referencia para la ponderación del total de la población.

Para el cálculo de las variables primeramente se distribuyó el total de ingresos per cápita de Itapúa en percentiles (100), se estableció el total de la población y la suma de los ingresos que se encuentran dentro de cada percentil de distribución. El ingreso per cápita mensual de la población fue deflactado geográficamente teniendo en cuenta la inflación de ese año, para poder así obtener el ingreso real que será utilizado en la medición del índice.

Ecuación utilizada para el Cálculo del Coeficiente de Gini[3]:

$$G = \left| 1 - \sum_{k=1}^{n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} + Y_k) \right|$$

Esto representa la sumatoria de la proporción acumulada de la variable población por la proporción acumulada de la variable ingresos, restado a 1, en valor absoluto.

MARCO TEÓRICO

Contexto regional actual

En los países de América Latina una de las características económicas más resaltadas se refiere a los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso de los hogares. La alta concentración del ingreso y de la riqueza en pocas familias aparece como una marca distintiva de la región, aunque aún son escasos los avances que permiten el análisis riguroso de la concentración y la comparación entre los países de la región.

Una de las razones de la persistencia de los altos niveles de pobreza radica en la inequitativa distribución de los ingresos entre la población. Según la Encuesta Permanente de Hogares del año 2015, la población total de Itapúa asciende a 561.486 habitantes, 294.042 hombres y 267.444 mujeres; de los cuales 282.625 personas forman parte de la población económicamente activa; 267.402

3 Medida de la desigualdad ideada por el italiano. El de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad.

corresponden a la población ocupada; la población desempleada asciende a 15.223 personas, mientras que la población subocupada asciende a 74.866.

La tasa de actividad económica es el 63,82%, superior al promedio país del 61,61%. La tasa de ocupación es el 94,61%. La tasa de desempleo abierto es del 5,39%, mientras que la tasa de subocupación es del 26,49% superior al promedio del país del 19,03%. Del total de la población Ocupada, el 28,22% están ocupados en el sector primario; 19,91% en el sector secundario; y el 51,86% en el sector terciario.

El promedio de ingreso mensual es de 1.712.000 guaraníes (USD 311), para el sector primario es de 1.762.000 guaraníes (USD 320); para el sector secundario es de 1.880.000 guaraníes (USD 341), mientras que para el sector terciario es de 1.626.000 guaraníes (USD 295).[CITATION [DGE151]][4].

Según las categorías ocupacionales, el ingreso promedio de un empleado público es de 2.479.000 guaraníes (USD 450); el de un empleado privado es de 1.863.000 guaraníes (USD 338); los empleadores tienen un ingreso promedio de 4.780.000 guaraníes (USD 868); el trabajador por cuenta propia tiene un ingreso de 1.287.000 guaraníes (USD 233), mientras que el empleado doméstico posee un ingreso de 822.000 guaraníes (USD 149).

La pobreza total del departamento es del 21,35%, mientras que la Pobreza extrema descendió al 10,72% para el 2015. A nivel nacional, para el 2015, el coeficiente de Gini se sitúa en 0,4714, notándose una disminución con relación al año 2014. Entre los años 2011-2015, en el área urbana, este indicador se mantuvo alrededor de 0,44 a excepción del 2012, año en que disminuye a 0,4147 y en el área rural varió entre 0,5657 y 0,4613. [CITATION [DGE151]].

Marco legal y políticas públicas

La acción del Estado puede incidir de varias maneras en los niveles de desigualdad de ingresos imperantes en una economía. En primer lugar, el establecimiento de mínimos salariales, la negociación entre trabajadores y empresas, y la regulación de los grados de concentración en los mercados de bienes y servicios, entre otras medidas, tienen consecuencias directas sobre la desigualdad del ingreso.

En segundo término, las intervenciones públicas redefinen la distribución generada por el mercado por medio de instrumentos como los impuestos y las

4 DGEEC. Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos. Boletín de Pobreza, 2015.

transferencias, mecanismos que tienen una incidencia directa en la distribución del ingreso disponible de los hogares. Finalmente, una parte muy importante de la acción redistributiva del Estado tiene lugar a través de mecanismos que pueden considerarse indirectos, como el gasto público en educación y salud, que no afectan el ingreso disponible actual de los hogares, pero tienen un impacto muy relevante, diferido en el tiempo, en la medida en que promueven las capacidades humanas y facilitan la inserción futura en el mercado de trabajo.

Programas sociales vigentes

Dentro de las inversiones que son políticas públicas existen áreas de prioridad para que se disminuya la brecha de desigualdad en la sociedad, entre ellas las relacionadas con transferencias monetarias. Los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), son entendidos como los aportes del Estado otorgados, en carácter de subsidios directos consistentes en la entrega periódica de sumas de dinero a la población en situación de pobreza y de extrema pobreza para el cumplimiento de determinados Planes Sociales del Gobierno. El objetivo de esta ayuda podrá extenderse a la población que se encuentre en situación de calle o de exclusión social, a las personas con discapacidad y a las familias indígenas.[5]

El gobierno nacional en concepto de programas de ayudas sociales realiza mensualmente desembolsos por el importe de 3.627.710.000 guaraníes (USD 660.000) esto corresponde al 11% del desembolso total del país, y beneficia a un total 15191 familias de escasos recursos. Entre los más importantes figuran:

Tekoporã: es un programa social orientado a la protección y promoción de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad. Contempla dos componentes, el primero es el acompañamiento socio familiar y comunitario y el segundo, como incentivo, una transferencia económica para facilitar el ejercicio de sus derechos, principalmente a la salud, educación y alimentación. En Itapúa un total de 13852 familias acceden a este programa, recibiendo un aporte mensual aproximado de 192.500gs (USD35).

Tekoha: el objetivo este programa es el de garantizar el acceso a la titularidad de la tierra a familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de la regularización y ordenamiento de la ocupación de lotes en territorios sociales

5 Ley 4087/2011. De Regulación de transferencias Monetarias Condicionadas. Paraguay.

urbanos y mediante un acompañamiento familiar y comunitario. Este programa no implica desembolso de efectivo, pero beneficia a un total de 538 familias.

El Programa de Asistencia a Pescadores del Territorio Nacional: es un programa social dirigido a familias de pescadores y pescadoras en situación de pobreza y vulnerabilidad durante la vigencia de la Veda Pesquera. El objetivo del Programa es que las familias en situación de pobreza que se dedican a la pesca como medio de subsistencia, cuenten con transferencias monetarias durante la veda pesquera. Beneficia a un total de 801 familias en Itapúa, las mismas reciben un aporte de 1.200.000gs. (USD 218) mensuales [CITATION [VAR172]].[6]

Tributación en Paraguay

El objetivo de una economía no se restringe al concepto exclusivo de la productividad. Su propósito se extiende al ámbito social, donde se trata de lograr el bienestar de toda la población. Este objetivo está fuertemente vinculado con la intervención del Estado en la distribución del ingreso. Por consiguiente, la construcción del bienestar requiere de: i) la recolección de tributos de acuerdo con la capacidad de pago del contribuyente; y, ii) la asignación de dichos recursos para disminuir la desigualdad. Por esta razón, la equidad podría considerarse como la aplicación de la justicia en casos concretos.

El principio de la equidad es aplicado en el conjunto de las políticas públicas y, en particular, en el ámbito tributario. En este campo la equidad tiene dos dimensiones: la equidad horizontal y la equidad vertical. La primera supone un tratamiento impositivo igualitario entre individuos iguales, mientras la segunda, admite que las personas que tienen mayor nivel de renta y que reciben más prestaciones de los servicios públicos deberían contribuir más.

Con un promedio de 11,7% en el periodo 2006-2015, la presión tributaria del Paraguay es baja con relación al nivel de desarrollo del país y al promedio de América Latina. La participación de los impuestos directos, de 19,8%, también está lejos del promedio de la región. Las reformas dirigidas a mejorar la imposición directa no han tenido los rendimientos esperados.

En el mismo periodo, la participación media de los impuestos a los ingresos y utilidades fue de 19,8%, la del impuesto al valor agregado (IVA) 51,3%, la

6 Secretaría de Acción Social (SAS). Programas Sociales. Paraguay, 2015.

del impuesto selectivo al consumo (ISC) 15,6% y la de los impuestos sobre el comercio internacional 11,6%. Se observa la creciente importancia del IVA y la pérdida de relevancia del ISC y de los impuestos sobre el comercio internacional. En la estructura del impuesto a la renta resalta el Iracis[7] con una participación del 87,8% del total en el 2014 y 2015, donde el Iragro[8] y el IRP[9] quedan relegados a apenas 7,2% y 3,2%, respectivamente.

El desempeño fiscal ha tenido muy poca variación en 2015. La estrategia de la administración tributaria actual se centra en la mejora del control para disminuir la evasión de impuestos y ampliar la base de contribuyentes. Pero estos esfuerzos no se tradujeron en un mejor nivel de la presión tributaria, que bajó de 12,7% en 2014 a 12,5% en 2015, por causa de, principalmente, la caída de las recaudaciones aduaneras.

Es importante crear conciencia en la sociedad que quienes tengan más ingresos deben contribuir más, y de que ello no les otorga un mayor derecho en la distribución de los recursos del Estado y, menos aún, una situación de privilegio con respecto a los demás ciudadanos. Asimismo, es necesario que exista mayor conciencia en la sociedad civil y el mundo empresarial de la necesidad de pagar los impuestos. No solo es cuestión de que las instituciones encargadas combatan la evasión, sino también de que las personas físicas y las empresas asuman la responsabilidad y el compromiso de no evadir el cumplimiento tributario.

RESULTADOS Y ANÁLISIS

Para el departamento de Itapúa el Índice de Gini obtenido es de 0.4530, valor que se encuentra por debajo del índice nacional de 0.4714.

En la curva de Lorenz[10] se puede representar gráficamente la concentración del ingreso en la región. En el eje X, se sitúan los acumulados de la población

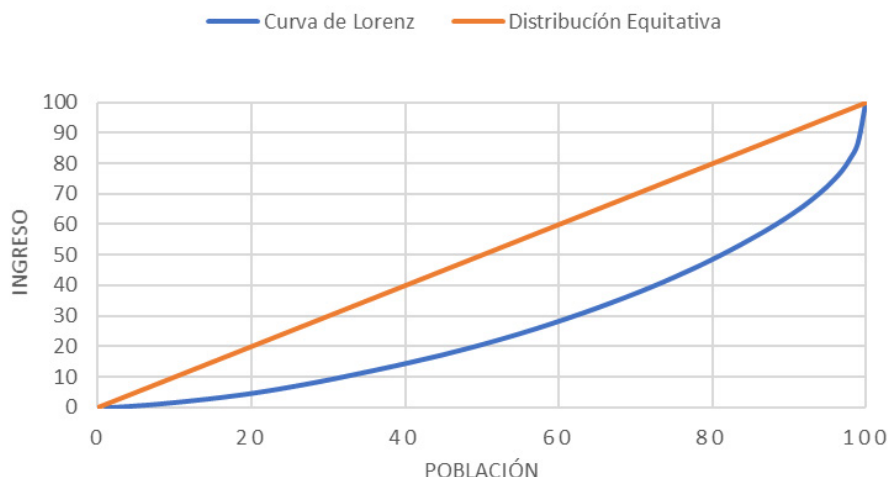
7 Iracis. Impuesto a la Renta Comercial, Industrial o de Servicios.

8 Iragro. Impuesto a la Renta Agropecuaria.

9 IRP. Impuesto a la Renta Personal.

10 Curva de Lorenz. Ideado por en 1905. Curva que relaciona el porcentaje acumulado de la población, con el porcentaje acumulado del ingreso que posee esa población, permite representar gráficamente la concentración del ingreso de una región en un período determinado.

(X) expresados en tanto por ciento y en el eje Y los acumulados de los ingresos (Y) expresados en tanto por ciento.

Figura 1 – Curva de Lorenz

Fuente: Elaboración a partir de los datos de la DGEEC.

La línea diagonal está indicando la condición de equidad, en la cual todos los individuos tienen el mismo ingreso. Así, entre más alejada se encuentra la curva de Lorenz de la diagonal, más concentrado será la distribución del ingreso. El gráfico muestra que el 20 % de la población con menos ingreso recibe sólo el 5 % del ingreso total de la región. Y el 80 % de las personas con menos ingreso de la región, le corresponde el 49.5 % del ingreso.

Para determinar la Distribución de Ingresos en Itapúa se establecieron deciles de ingreso per cápita, así también se realizó una clasificación según área de residencia.

El ingreso medio per cápita de Itapúa para el año 2015 es de USD 190. El 10% más pobre de la población (decil más bajo) tiene un ingreso promedio mensual per cápita cercano a los USD 38 y participa con el 1,9% del total de los ingresos en el 2015. El 10% más rico (decil más alto) tiene un ingreso medio mensual por persona cercano a los USD 761 y participa con el 40.3% del ingreso total.

Tabla 1– Distribución del ingreso mensual per cápita por deciles de ingreso en dólares

Ingreso Percapita Mensual en Dolares						
	AREA de Residencia					
	Urbana		Rural		Total	
Deciles de Ingreso Per Capita	Ingreso	Población	Ingreso	Pobación	Ingreso total	Población total
10% más pobre	56	17.181	26	26.142	38	43.323
2	101	23.118	45	42.681	65	65.799
3	121	24.953	57	23.102	91	48.055
4	152	13.806	78	34.778	99	48.584
5	181	27.619	96	51.395	125	79.014
6	224	14.985	114	30.506	150	45.491
7	266	16.300	141	42.202	176	58.502
8	327	10.346	177	53.179	201	63.525
9	463	12.432	238	53.127	281	65.559
10% más rico	1.488	11.462	502	32.172	761	43.634
Total	**275**	**172.202**	**152**	**389.284**	**190**	**561.486**

Fuente: Elaboración a partir de los datos de la DGEEC.

El ingreso por persona además es desigual entre el área urbana y el rural, el ingreso per cápita urbano es USD 275; en el área rural el ingreso per cápita es de USD 152.

CONCLUSIONES

Para el departamento de Itapúa el Índice de Gini obtenido es de 0.4530, valor que se encuentra por debajo del índice nacional de 0.4714. Con esto se podría decir a priori, que en Itapúa existe una mayor igualdad en la distribución de los ingresos que a nivel Nacional, si bien el resultado se encuentra cercano al valor medio del rango (0-1), el mismo es aceptable para afirmar que hay cierto grado de desigualdad.

El ingreso medio per cápita de Itapúa para el año 2015 es de USD 190, menor al promedio país de USD 250, evidenciándose así una desigualdad según deciles de ingresos per cápita.

El 10% más pobre de la población tiene un ingreso promedio mensual per cápita cercano a los USD 38 y participa con el 1,9% del total de los ingresos en el 2015. El 10% más rico tiene un ingreso medio mensual por persona cercano a los USD 761 y participa con el 40.3% del ingreso total.

El ingreso por persona además es desigual entre el área urbana y el rural, el ingreso per cápita urbano es USD 275, menor al valor de USD 311 a nivel Nacional; en el área rural el ingreso per cápita es de USD 152, mayor al nivel Nacional de USD 150. También dentro de cada área se evidencia la desigualdad de los ingresos.

En base a lo mencionado anteriormente se podrían establecer las posibles causas de la Desigualdad existente en la Región de Itapúa:

Las grandes empresas benefician a los más ricos: Itapúa cuenta con las industrias y empresas más importantes del país. Estas empresas son un elemento vital de la economía regional. Sin embargo, cuando operan cada vez más al servicio de los ricos, las personas que más lo necesitan se ven privadas de los beneficios del crecimiento económico generado. Su modelo de maximización de beneficios conduce a una devaluación salarial sobre el trabajador medio, una presión sobre los pequeños productores, y a sofisticados esquemas corporativos para tributar menos de lo que les corresponde, eludiendo el pago de unos impuestos que beneficiarían al conjunto de la población, especialmente a los sectores más pobres.

Evasión y Elusión fiscal: Una estrategia clave para la mayoría de las grandes empresas es lograr tributar lo menos posible, fundamentalmente a través del paraíso fiscal existente en el país. Con un promedio de 11,7% en el periodo 2006-2015, la presión tributaria del Paraguay es baja con relación al nivel de desarrollo del país y al promedio de América Latina, a esto se le suma un elevado nivel de evasión fiscal del 30.9% aproximadamente.

Dificultades de empleabilidad: La tasa de ocupación en el departamento es el 94,61%, con una tasa de desempleo abierto del 5,39%, mientras que la tasa de subocupación es del 26,49%. Se refleja una disminución creciente en la calidad de los empleos, lo que constituye uno de los problemas principales del mercado laboral. Se puede apreciar, que en el país existe un mercado dual, con unos pocos trabajadores que disfrutan de un conjunto básico de derechos y oportunidades; y otro mayoritario, que carece de ellas por no tener educación, por estar incapacitado, por vivir en áreas rurales, por ser autoempleado o por no contar con un contrato de trabajo.

Limitada Asistencia a familias de escasos recursos: La pobreza total del departamento es del 21,35%, mientras que la pobreza extrema es del 10,72% para el 2015. El Gobierno Nacional a través de sus programas de ayuda social beneficia

a un total 15191 familias de escasos recursos en Itapúa, lo que representa que solamente un 3% de la población pobre recibe asistencia social del Gobierno.

Falta de acceso a Educación y a Servicios Públicos de calidad: La falta de educación básica puede convertirse en una limitante para el desarrollo económico. Paraguay sigue siendo uno de los países que menos invierte en el gasto social, recursos en salud, empleo y educación (11.2%), mientras que el promedio de la región es del 16,8%. La escasa inversión en Educación del país, del 4% del PIB, la coloca entre las más bajas de la región. Itapúa cuenta con un nivel de analfabetismo del 8.05%. Por otra parte, el gasto en salud por persona es de US$ 461, mientras que, en América Latina, el promedio de gasto social por persona en salud es de US$ 718.

A partir de expuesto, se proponen ámbitos de acción orientados a la toma de decisiones de políticas públicas para la región para el mejoramiento del escenario económico y social existente.

Tabla 2 – Ámbitos de actuación de las políticas públicas

Ámbitos de Actuación de las Políticas Públicas	ÁREAS	ACCIONES
	Tributación	Aumentar la recaudación tributaria para financiar las políticas y servicios públicos que permitan luchar contra la desigualdad, a través de un estricto control de recaudaciones y el aumento de la presión tributaria, especialmente para las grandes empresas.
	Mercado de Trabajo	Implementación de políticas activas para un mercado de trabajo inclusivo dirigidas a las personas con mayores dificultades de empleabilidad.
	Asistencia Social	Aumento de prestaciones de asistencia social a personas de escasos recursos mediante políticas de rentas mínimas que aseguren la cobertura de las necesidades básicas; hacer un uso más frecuente y eficaz de los fondos.
	Innovación Social	Trabajar en colaboración con otros actores implicados para promover la innovación social, y así mejorar la eficiencia y orientación de las políticas.
	Educación y Salud	Mejorar las estrategias de inclusión activa mediante la inversión en políticas de educación, prevención del abandono escolar, así como ayudas para la vivienda y asistencia sanitaria accesibles.
	Coordinación Regional	Incentivar la coordinación de políticas regionales para combatir la desigualdad.

Fuente: Elaboración propia.

Para el mejoramiento de la situación económica y social actual es importante que las políticas públicas y privadas establezcan un consenso en términos fiscales y monetarios en dirección al desarrollo sostenible de la región. Es necesario que se establezcan políticas más equitativas e inclusivas cuyo objetivo final sea lograr el bienestar social en igualdad de oportunidades.

Para un mejor estudio de la concentración de ingresos en la región de Itapúa se debe analizar un histórico del Coeficiente de Gini, así también determinar qué hechos acompañan este comportamento.

Cálculo del Coeficiente de Gin

21	ipcm deflac. geog.	8317	4287599245	1,481247974	0,576839017	21,11806884	5,2764831	0,002350901
22	ipcm deflac. geog.	4109	2194489447	0,731808095	0,295239145	21,84987693	5,571722245	0,001268582
23	ipcm deflac. geog.	6006	3325810362	1,069661577	0,447443212	22,91953851	6,019165457	0,002003177
24	ipcm deflac. geog.	6221	3558845836	1,107952825	0,478795012	24,02749134	6,497960469	0,0022478
25	ipcm deflac. geog.	6021	3553093300	1,072333059	0,478021085	25,09982439	6,975981555	0,002348389
26	ipcm deflac. geog.	5286	3175268695	0,941430419	0,427189848	26,04125481	7,403171403	0,002184695
27	ipcm deflac. geog.	5304	3283987135	0,944636198	0,441816458	26,98589101	7,844987861	0,002342827
28	ipcm deflac. geog.	5654	3578140447	1,006970788	0,481390843	27,9928618	8,326378704	0,002646627
29	ipcm deflac. geog.	6658	4288615514	1,185782014	0,576975742	29,17864381	8,903354446	0,003298657
30	ipcm deflac. geog.	5286	3467362458	0,941430419	0,46648715	30,12007423	9,369841596	0,002766209
31	ipcm deflac. geog.	4507	3069354584	0,80269143	0,412940524	30,92276566	9,78278212	0,002520706
32	ipcm deflac. geog.	8426	5827814235	1,500660747	0,784054302	32,42342641	10,56683642	0,004966685
33	ipcm deflac. geog.	1575	1093551831	0,280505658	0,147122743	32,70393207	10,71395916	0,000958172
34	ipcm deflac. geog.	7155	5004796176	1,274297133	0,673328252	33,9782292	11,38728742	0,004489898
35	ipcm deflac. geog.	4503	3188320945	0,801979034	0,428945854	34,78020823	11,81623327	0,002949365
36	ipcm deflac. geog.	8302	5900643564	1,478576492	0,793852512	36,25878472	12,61008578	0,005639448
37	ipcm deflac. geog.	3170	2263032234	0,564573293	0,304460658	36,82335802	12,91454644	0,002225064
38	ipcm deflac. geog.	5974	4363427328	1,063962414	0,587040669	37,88732043	13,50158711	0,004385821
39	ipcm deflac. geog.	6481	4824782056	1,154258521	0,649109765	39,04157895	14,15069687	0,00499353
40	ipcm deflac. geog.	5625	4280125864	1,001805922	0,575833573	40,04338488	14,72653045	0,004553978
41	ipcm deflac. geog.	4410	3384173296	0,785415843	0,455295163	40,82880072	15,18182561	0,003682071
42	ipcm deflac. geog.	6519	5035273735	1,161026277	0,677428599	41,98982699	15,85925421	0,005610371
43	ipcm deflac. geog.	5882	4614209732	1,047577322	0,62078008	43,03740432	16,48003429	0,005278321
44	ipcm deflac. geog.	5403	4300380580	0,962267982	0,578558574	43,9996723	17,05859286	0,005035605
45	ipcm deflac. geog.	5185	4251858375	0,923442437	0,572030562	44,92311473	17,63062342	0,005086655
46	ipcm deflac. geog.	5457	4639092916	0,971885319	0,624127779	45,89500005	18,2547512	0,005668211
47	ipcm deflac. geog.	5656	4923232715	1,007326986	0,662354981	46,90232704	18,91710619	0,006146477
48	ipcm deflac. geog.	8302	7339108911	1,478576492	0,987378746	48,38090353	19,90448493	0,009408064
49	ipcm deflac. geog.	2886	2596153287	0,513993225	0,349277631	48,89489676	20,25376256	0,003397626
50	ipcm deflac. geog.	6201	5771927367	1,104390849	0,776535473	49,9992876	21,03029804	0,007679484
51	ipcm deflac. geog.	2556	2398893969	0,455220611	0,322739034	50,45450822	21,35303707	0,003242036
52	ipcm deflac. geog.	8540	8196778396	1,520964013	1,102766681	51,97547223	22,45580375	0,011295637
53	ipcm deflac. geog.	5190	5076771024	0,924332931	0,683011503	52,89980516	23,13881525	0,007163102
54	ipcm deflac. geog.	7468	7452672019	1,330042067	1,00265714	54,22984723	24,14147239	0,010741431
55	ipcm deflac. geog.	2846	2912378018	0,506869272	0,391821431	54,7367165	24,53329383	0,004269543
56	ipcm deflac. geog.	7083	7346610854	1,261474017	0,988388032	55,99819052	25,52168186	0,010944906
57	ipcm deflac. geog.	4675	4953209543	0,832612033	0,666387962	56,83080255	26,18806982	0,007518788
58	ipcm deflac. geog.	3112	3372711621	0,554243561	0,453753148	57,38504611	26,64182297	0,00518258
59	ipcm deflac. geog.	8010	8878092111	1,426571633	1,194428311	58,81161774	27,83625128	0,013878858
60	ipcm deflac. geog.	6759	7555720551	1,203769996	1,016520939	60,01538774	28,85277222	0,012079014
61	ipcm deflac. geog.	2665	3010753225	0,474633384	0,405056497	60,49002112	29,25782871	0,00488115
62	ipcm deflac. geog.	8325	9644664834	1,482672765	1,297560397	61,97269389	30,55538911	0,015890277
63	ipcm deflac. geog.	3275	3860436956	0,58327367	0,519370055	62,55596756	31,07475917	0,006467646
64	ipcm deflac. geog.	8260	9891267174	1,471096341	1,330737437	64,0270639	32,4054966	0,016844878
65	ipcm deflac. geog.	5664	6990415275	1,008751777	0,940466691	65,03581567	33,34596329	0,012137934
66	ipcm deflac. geog.	2775	3473510905	0,494224255	0,467314341	65,53003993	33,81327763	0,00610153
67	ipcm deflac. geog.	12248	15546944535	2,181354477	2,091633029	67,71139441	35,90491066	0,027869218
69	ipcm deflac. geog.	7116	9056460396	1,267351279	1,218425373	68,97874569	37,12333604	0,016654673
70	ipcm deflac. geog.	3511	4566116497	0,625304994	0,61430978	69,60405068	37,73764582	0,008513277
71	ipcm deflac. geog.	7697	10350503612	1,370826699	1,392521545	70,97487738	39,13016736	0,019575919
72	ipcm deflac. geog.	7916	10767036700	1,409830343	1,44856049	72,38470772	40,57872785	0,020766503
73	ipcm deflac. geog.	4405	6216031098	0,784525349	0,836283678	73,16923307	41,41501153	0,012172438
74	ipcm deflac. geog.	5276	7634845286	0,93964943	1,027166112	74,1088825	42,44217764	0,015127909
75	ipcm deflac. geog.	4751	7020794516	0,846147544	0,94455381	74,95503005	43,38673145	0,014079889
76	ipcm deflac. geog.	6843	10273161567	1,218730298	1,382116209	76,17376034	44,76884766	0,020887755
77	ipcm deflac. geog.	4582	6929625207	0,816048842	0,932288202	76,98980918	45,70113586	0,014279259
78	ipcm deflac. geog.	7443	11564006151	1,325589596	1,555782048	78,31539878	47,25691791	0,024162105
79	ipcm deflac. geog.	3583	5782458627	0,63812811	0,777952312	78,95352689	48,03487022	0,012234772
80	ipcm deflac. geog.	5763	9597018323	1,026383561	1,291150197	79,97991045	49,32602042	0,020520694
82	ipcm deflac. geog.	13779	23395606404	2,454023787	3,147565297	82,43393424	52,47358572	0,051120818
83	ipcm deflac. geog.	3433	5923010697	0,611413285	0,79686171	83,04534752	53,27044743	0,01318641
84	ipcm deflac. geog.	4743	8438378600	0,844722754	1,135270751	83,89007028	54,40571818	0,01895169
85	ipcm deflac. geog.	6005	10984604026	1,069483478	1,477831257	84,95955376	55,88354943	0,024953125

86	ipcm deflac. geog.	6101	11338421122	1,086580966	1,525432606	86,04613472	57,40898204	0,026085765
87	ipcm deflac. geog.	5294	10083215424	0,942855209	1,356561501	86,98898993	58,76554354	0,023473279
88	ipcm deflac. geog.	5248	10331616192	0,934662663	1,389980496	87,92365259	60,15552404	0,024312516
89	ipcm deflac. geog.	5994	12361315019	1,067524391	1,663049271	88,99117698	61,81857331	0,029421808
90	ipcm deflac. geog.	6153	13172466378	1,095842105	1,772178815	90,08701909	63,59075212	0,031735859
91	ipcm deflac. geog.	5165	11515002350	0,91988046	1,549189244	91,00689955	65,13994137	0,028054875
92	ipcm deflac. geog.	5491	12877147133	0,977940679	1,732447569	91,98484023	66,87238894	0,031702359
93	ipcm deflac. geog.	5548	14077955808	0,988092312	1,894000283	92,97293254	68,76638922	0,035031007
94	ipcm deflac. geog.	5713	15491728032	1,017478619	2,084204389	93,99041116	70,85059361	0,038966982
95	ipcm deflac. geog.	5474	15764868945	0,974912999	2,120951838	94,96532416	72,97154545	0,040076601
96	ipcm deflac. geog.	6027	20205319825	1,073401652	2,718354993	96,03872581	75,68990044	0,051921681
97	ipcm deflac. geog.	5428	20442170639	0,966720453	2,750220096	97,00544626	78,44012054	0,053091396
98	ipcm deflac. geog.	5639	27888907050	1,004299306	3,75207868	98,00974557	82,19219922	0,073171234
99	ipcm deflac. geog.	5592	37388243081	0,995928661	5,030087034	99,00567423	87,22228625	0,099100471
100	ipcm deflac. geog.	5583	94975745829	0,994325771	12,77771375	100	100	0,254283754
	TOTAL	**561486**	**7,43292E+11**	**100**	**100**	**4898,384109**	**2696,756547**	**1,453078601**
						IG=	0,453078601	
							-0,453078601	
							0,453078601	

PARTE III

DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A terceira parte deste livro compreende quatro capítulos que tratam de temas apresentados no GT "Desenvolvimento Regional. Também se trata de um tema presente nos debates e objetivos da Rede desde a sua criação e tem sido marcante desde o primeiro Simpósio. Refletir sobre compreensões, possibilidades e desafios do desenvolvimento regional constitui-se em um tema que se faz presente, de forma interdisciplinar, nos diferentes cursos das instituições que integram a Red CIDIR.

O primeiro capítulo constitui-se de um ensaio teórico a respeito do conceito de resiliência regional, tratando as abordagens emergentes com que as pesquisas têm se ocupado, sobretudo a respeito das propriedades necessárias para que os locais encarem de forma satisfatória os desafios econômicos a que estão sujeitos. O segundo busca identificar como a literatura conceitua capital social e qual é sua contribuição à democracia, com destaque especial para a análise da cultura política brasileira. O terceiro capítulo trata da questão do planejamento no contexto do desenvolvimento regional, centrando a análise na Política Nacional de Desenvolvimento Regional brasileira como uma possibilidade de combate às desigualdades regionais. O quarto capítulo aborda a questão da governança na gestão das bacias hidrográficas, evidenciando a íntima vinculação entre a gestão da água e a governabilidade, destacando a importância de um plano de manejo para a efetivação da governabilidade.

CAPÍTULO 1

RESILIÊNCIA REGIONAL: UM CONCEITO EM DESENVOLVIMENTO?

Felipe Micail da Silva Smolski[1]
Dionéia Dalcin[2]

INTRODUÇÃO

Os desafios enfrentados pela atividade humana mostram-se, por vezes, em crescente complexidade, em tempos em que o cidadão pode acompanhar os acontecimentos de forma instantânea. Igualmente, as sociedades evoluem através de movimentos e interações, em diversos aspectos que podem adotar direções inesperadas. No campo da economia dos estudos regionais, um conceito que

1 Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS). Bacharel em Ciências Econômicas (UNIJUÍ). Contato: felipesmolski@hotmail.com

2 Doutora em Agronegócios (UFRGS). Atua como docente na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas. Contato: dioneia.dalcin@uffs.edu.br

vem ganhando crescente atenção é a resiliência regional, tanto na esfera econômica como em outros múltiplos aspectos.

O aumento do interesse sobre um maior entendimento acerca dos pressupostos da resiliência regional, no que diz respeito aos distintos colapsos, sobretudo econômicos, que podem perturbar as questões de desenvolvimento local, resultou em importantes pesquisas teóricas e empíricas. Muitas delas traçam profícuas investigações sobre a abrangência da utilização do conceito de resiliência e das contribuições ao desenvolvimento (BRIGUGLIO et al., 2008; GONÇALVES, 2017; MARTIN; SUNLEY, 2013; ROSE, 2017; SANTOS, 2009; SILVA; EXTERCKOTER, 2016; SIMMIE; MARTIN, 2010). Outras dissertam sobre o papel da resiliência nas recessões (MARTIN, 2012; MARTIN et al., 2016; RÖHN et al., 2015). Da mesma forma, encontram-se trabalhos empíricos e de criação de indicadores de mensuração da resiliência (ANGULO; MUR; TRÍVEZ, 2017; COURVISANOS; JAIN; MARDANEH, 2015; GUILLAUMONT, 2011; MARTIN; GARDINER, 2017; NORONHA; PINTO, 2016; SVOBODA; APPLOVÁ, 2016).

O objetivo deste capítulo é efetuar um ensaio teórico a respeito do conceito de resiliência regional, em particular apreciando as abordagens emergentes com que as pesquisas têm se ocupado, sobretudo a respeito das propriedades necessárias para que os locais encarem de forma satisfatória os desafios econômicos a que estão sujeitos. Para isso, buscou-se elencar alguns dos trabalhos mais atualizados sobre a temática, nacionais e internacionais, bem como procurou-se entender as oportunidades de pesquisa em aberto sobre o assunto, e que merecem igualmente atenção quanto aos cenários regionais brasileiros.

O CONCEITO DE RESILIÊNCIA DAS REGIÕES

O estudo acerca da resiliência das regiões reside no paradigma em que as sociedades estão absorvidas, em sistemas nos quais ocorrem diversos impactos, sejam econômicos, tecnológicos, políticos, sociais ou ambientais, encarando, por sua vez, crises das mais diversas formas, obstruindo, assim, as suas trajetórias para o desenvolvimento. Uma das formas de assimilar o conceito de resiliência aqui abordado, seja ela regional, urbana ou local, é ver a habilidade de um sistema socioeconômico na sua recuperação de um choque ou uma disrupção, mantendo o mesmo rumo apesar das crises, e "a capacidade que apresenta quando

exposta a um choque, para recuperar o nível de desenvolvimento prévio e/ou reposicioná-lo em patamar superior" (GONÇALVES, 2017, p. 2-3).

Esse é um conceito abordado nas ciências ecológicas e na psicologia, que teve sua utilização adaptada pela geografia econômica, de forma recente, na busca de uma resposta à reestruturação dos locais aos ciclos econômicos e crises, ou mesmo quanto a sua inclusão no ferramental que analisava as diferenças de desenvolvimento entre as regiões. Também emerge da discussão entre cientistas sociais, gestores da área pública e organizações de vários países, desaguando no campo do desenvolvimento regional (MARTIN; SUNLEY, 2013; SILVA; EXTERCKOTER, 2016).

As definições de resiliência na ótica dos estudos regionais foram abordadas de diferentes formas pelos estudos acadêmicos, de modo que resultam em uma rica pluralidade de visões e entendimentos sobre o tema. Em uma abordagem descritiva, resiliência se torna "[...] medida da persistência e capacidade dos sistemas para absorver mudanças e perturbações mantendo a população e a estrutura de relações (ou entre variáveis de estado) [...]" (HOLLING, 1973, p. 14, *apud* GONÇALVES, 2017, p. 372); ou mesmo relacionando-se à "[...] magnitude de perturbação que podem ser absorvidas, alterando as variáveis e os processos que controlam o seu comportamento, antes que o sistema mude a sua estrutura [...]" (HOLLING e MEFFET, 1996, p. 4, *apud* GONÇALVES, 2017, p. 372); ou então entendida como "[...] capacidade de um sistema experienciar choques mantendo, essencialmente, a mesma função, estrutura, reações e, portanto, preservando a identidade [...]" (WALKER; SALT, 2006, p. 2, *apud* GONÇALVES, 2017, p. 372).

Referendando uma visão voltada à capacidade dos territórios, a resiliência é primordial "[...] para absorver perturbações, para gerar auto-organizações para desencadear aprendizagem e adaptação [...]" (WALKER et al., 2002, *apud* GONÇALVES, 2017, p. 372); ou mesmo medindo a "[...] latitude (largura do domínio), resistência (altura do domínio), precariedade, relações entre escalas [...]" (FOLKE et al., 2004, p. 573, *apud* GONÇALVES, 2017, p. 372). Com o sentido de propor dimensões operacionais, resiliência se torna a "[...] capacidade que o sistema demonstra de manter a sua identidade em quadros de perturbações, mudança e choques internos e externos [...]" (CUMMING et al., 2005, p. 976, *apud* GONÇALVES, 2017, p. 372). É necessário entender o sentido operacional do conceito para responder à pergunta "resiliência do quê e para quê?" (CARPENTER et al., 2001, *apud* GONÇALVES, 2017, p. 372).

Sob o prisma dos aspectos sociais, a resiliência se reverte na "[...] capacidade que grupos ou comunidades manifestam para lidar com tensões e distúrbios externos, resultantes de mudanças sociais, políticas e ambientais [...]" (ADGER, 2000, p. 347, apud GONÇALVES, 2017, p. 372). Na abordagem econômica, se transforma em uma "[...] capacidade presente no sistema para suportar choques no funcionamento do mercado ou na estrutura ambiental, sem comprometer a eficiência na distribuição de recursos [...]" (PERRINGS, 2006, p. 418, *apud* GONÇALVES, 2017, p. 372); ou mesmo remete à "[...] probabilidade de transição entre estados, como função do balanço entre atividades de produção e padrões de consumo, condicionada pela ação dos decisores [...]" (BROCK et al., 2002, p.273, *apud* GONÇALVES, 2017, p. 372).

Existem análises voltadas para abordagens que ressaltam a resiliência territorial, uma vez que o conceito representa uma "[...] perspectiva ou abordagem, capaz de analisar sistemas socioecológicos [...]" (FOLKE, 2006, p. 260, *apud* GONÇALVES, 2017, p. 372); ou mesmo referindo-se a uma almejada "[...] flexibilidade projetada no longo prazo [...]" de um território (PICKETT et al., 2004, p. 381, *apud* GONÇALVES, 2017, p. 372); e também evocando a resiliência como a "[...] capacidade de manutenção, a longo prazo, de um dado capital natural [...]" (OTT; DÖRING, 2004, p. 213, *apud* GONÇALVES, 2017, p. 372).

Ainda, são encontradas abordagens híbridas para o tratamento do conceito da resiliência, como este sendo uma "[...] capacidade intrínseca que o ecossistema apresenta para manter os serviços ambientais desejados, mesmo em conjunturas ambientais instáveis induzidas pelas atividades humanas [...]" (FOLKE et al., 2002, p. 14, *apud* GONÇALVES, 2017, p. 372). Neste quesito, a resiliência também pode ser entendida como a "[...] capacidade que um sistema socioecológico apresenta para absorver perturbações recorrentes [...] mantendo as estruturas essenciais, os processos e os feedbacks [...]" (ADGER et al., 2005, p. 1036, *apud* GONÇALVES, 2017, p. 372); e também apresentando as "[...] propriedades quantitativas que, nos ecossistemas, mudam de modo dinâmico em todos os níveis da hierarquia" (HOLLING, 2001).

Contudo, a definição mais abrangente de resiliência sofreu diversas modificações por parte das disciplinas externas à física ou da engenharia, para representar significados que sejam desvinculados dos comportamentos das estruturas, passando o sentido de resiliência para flexibilidade (GONÇALVES, 2017),

tendo também aplicação mais generalizada com ligação aos temas de sustentabilidade (SANTOS, 2009).

As mudanças abruptas que um sistema pode apresentar decorrem, muitas vezes, de mudanças graduais em outro sistema, que possui grandezas diferentes. No caso das regiões, importa analisar que tanto a escala temporal é significativa quanto a geográfica. Assim, é de vital importância para as regiões a internalização da criação de uma resiliência evolutiva (GONÇALVES, 2017). Da mesma forma, a relevância do tema deriva de um contexto global de intensa instabilidade e turbulência para instituições, como as regiões, os estados, as empresas, as comunidades e as famílias. Há uma interação visivelmente maior entre os atores em tempos de intensa globalização, maior interdependência e velocidade de influência mútua entre os agentes (SANTOS, 2009).

Como visto, a resiliência é um termo que pode ser utilizado em uma gama ampla de acontecimentos causadores de danos/recuperações e em espaços geográficos distintos: desde os impactos das novas tecnologias, passando pelas áreas de conflitos terroristas, as pandemias e conflitos armados, variação do crescimento econômico, populacional e eventos migratórios, das mudanças climáticas aos impactos diversos nas concentrações urbanas.

A RESILIÊNCIA ECONÔMICA REGIONAL

No arcabouço das análises sobre a resiliência dos locais às crises, o enfoque das perturbações que sofre a economia ganha crescente interesse. Dentro da economia regional, em que as firmas, as famílias e outros atores interagem, as chamadas *estratégias acionáveis de resiliência* podem promover a recuperação desejada. Configuram-se em escolhas ou maneiras de agir prontamente eficazes para recuperarem-se das disfunções no seu percurso de desenvolvimento. A *resiliência econômica estática* representa o uso eficiente de recursos remanescentes em dado ponto do tempo, enquanto a *resiliência econômica dinâmica* ocorre quando se utilizam eficientemente os recursos ao longo do tempo, investindo-se em reparação e reconstrução contínuas, sendo, portanto, mais eficaz (ROSE, 2017).

Em termos econômicos, as regiões apresentariam uma resiliência chamada *inerente*, que se constituiria pelas suas características preexistentes em suas estruturas, como a capacidade de substituição de determinado insumo essencial

à produção, que, por vezes, é importado de outros fornecedores. Já a resiliência *adaptativa* ocorre sob condições de colapsos, quando as economias locais buscam adaptar-se aos mais diferentes reveses econômicos. Em níveis microeconômicos, os impactos e as adequações necessárias resultam do lado da demanda de bens e serviços, em que alguns obstáculos podem ser impostos aos insumos de produção (capital, trabalho, serviços de infraestrutura, materiais e logística).

Em termos mesoeconômicos, as escalas entre a interligação de mercados e indústrias se alargam, e os impactos das crises abarcam as características da tecnologia dos produtos, que devem ajustar-se a determinados níveis de competitividade industrial vigentes. No nível macroeconômico, a interdependência entre setores produtivos ganha destaque para a resiliência do sistema e determina a velocidade de recuperação, bem como a diversidade produtiva, a geografia e o acesso aos bens e serviços, as políticas fiscais e monetárias (ROSE, 2017).

Por outro lado, a análise dos ciclos de negócios regionais em economia já vem de longa data, bem como o estudo da sensibilidade dos locais e sua sincronia com as flutuações econômicas. Portanto, esses estudos buscaram identificar as variações na produção industrial local e os rumos da economia na sua diversidade produtiva. Uma questão que se configura importante na atualidade. No entanto, convém esclarecer o quão profundo é o impacto das recessões e ciclos de negócios nas regiões, uma vez que podem se formar desigualdades que se tornam permanentes (MARTIN et al., 2016), ao mesmo tempo em que se criam indicadores mais robustos do que os tradicionais.

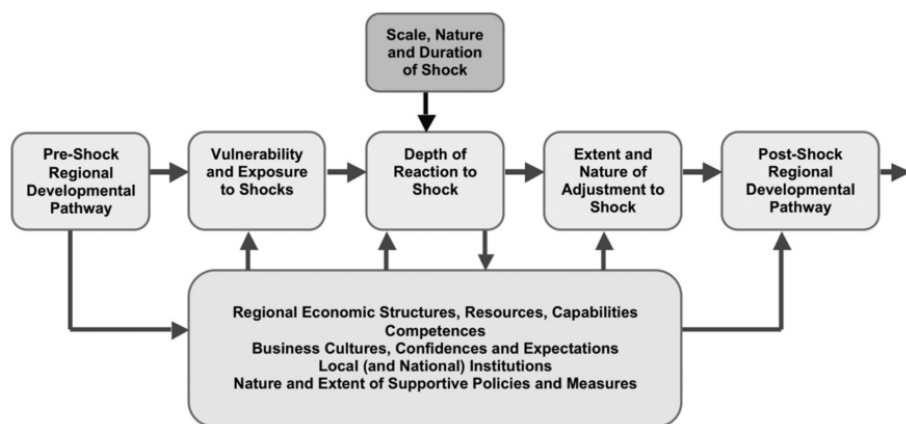
As questões-chave sobre a resiliência econômica regional derivam de questionamentos sobre os motivos que levam as regiões a ser vulneráveis aos choques de mercado, quais são as naturezas desses choques que levam os locais aos distúrbios e quais são as variáveis de interesse para se analisar a essência das transformações (crescimento econômico, níveis de produção, distribuição de renda, desemprego, criminalidade, etc.). Em complemento, interessa mensurar em que intensidade os impactos ocorreram, quais os mecanismos que fazem a comunidade local responder ou se ajustar a esses eventos e, não menos importante, qual a velocidade da recuperação de um local e o que torna essa região resiliente em comparação às outras regiões (MARTIN; SUNLEY, 2013).

Há que se considerar, desse modo, que as regiões exibem diferentes níveis de resiliência às recessões, ao mesmo tempo em que possuem diferentes

habilidades para recuperarem-se de movimentos de contração econômica e, posteriormente, exibirem retomadas ou expansões. O choque econômico, portanto, se manifesta pelo evento que rompe com o padrão de crescimento esperado de uma economia. As recessões se revelam com impactos profundos de contração da atividade econômica, fechamento de firmas e queda no nível de emprego (MARTIN et al., 2016).

É de interesse de comunidades, regiões e pesquisadores desvendar de que forma um sistema volta ao estado pré-crise, movendo-se de maneira mais favorável aos anseios da comunidade, ou seja, voltar a atingir um determinado estado desejado, pois "*the basic idea of resilience is that it captures how an entity or system reacts to and recovers from an adverse disruption*" (MARTIN et al., 2016).

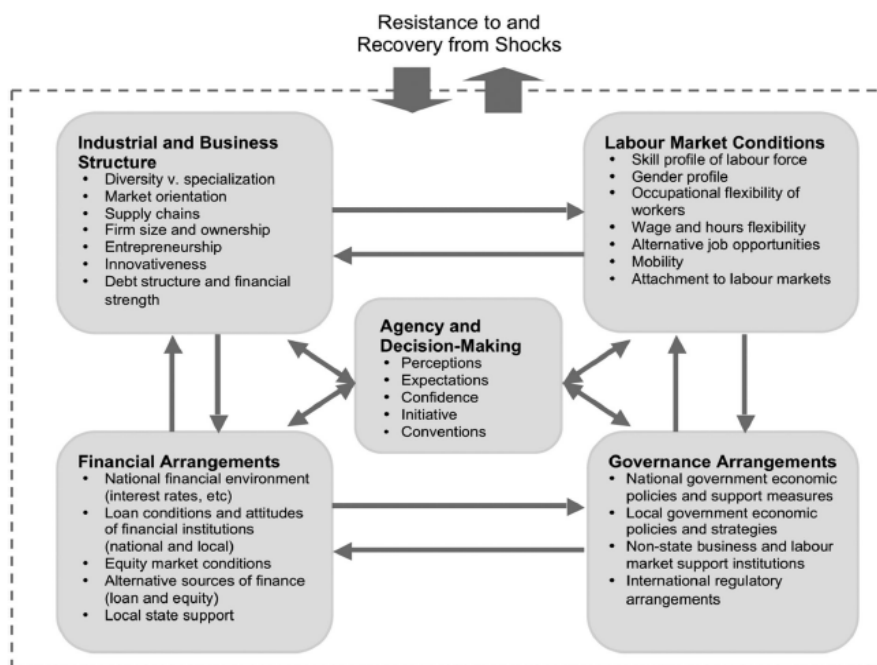
Na concepção de Martin et al. (2016) são quatro as dimensões distintas que as regiões possuem com processos recessivos: a) *resistência*: sendo constituída pelo grau de sensibilidade aos choques ou mesmo aos padrões de reação; b) *recuperação*: que caracteriza-se pela velocidade com que uma região se recupera dos choques; c) *reorientação*: os novos rumos que o sentido adaptativo do local exerce sobre a economia regional; d) *renovação*: rumos que toma a economia local, retomando os padrões de crescimento e produção anteriores ou tomando outros rumos.

Figura 1 – Resiliência regional a recessões

Fonte: Martin et al. (2016).

Os processos que a resiliência econômica das regiões abrange, entretanto, constituem-se de movimentos multifacetados, nas palavras do autor, "*not a singular, static state of affairs or fixed characteristic of a regional or local economy*

[...]" (MARTIN et al., 2016, p. 564). Assim, em cada região existem *riscos* inerentes que podem: impactar suas indústrias, seus trabalhadores e setores; fatores que fornecem *resistência* a esses agentes; habilidade adaptativa desses agentes, ou seja, de *reorientação* para quando se iniciam os choques; a habilidade de *recuperação* dos choques, como mostra a Figura 1.

Os processos dependem da natureza, complexidade e duração das recessões. Há que se observar, da mesma forma, o padrão da estrutura determinante do crescimento da região: estrutura econômica, recursos, competências e capacidades, apoio das instituições locais (governos, políticas de bem-estar social, incentivos ao desenvolvimento de negócios). Esses são fatores imprescindíveis para determinar a forma com que as regiões são afetadas pelos choques econômicos ou mesmo resistem a eles. A sua capacidade em reconfigurar fatores regionais, como o emprego, a rentabilidade do setor produtivo e o investimento regional definem então em que nível de robustez adaptativa as economias regionais se encontram (MARTIN et al., 2016).

Figura 2 – Determinantes da Resiliência Econômica Regional

Fonte: Martin et al. (2016).

Como demonstram Martin et al. (2016) na Figura 2, existiria uma série de determinantes para a resiliência econômica das regiões, como a Estrutura Industrial e de Negócios de uma comunidade, seus arranjos financeiros, as condições nas quais o mercado de trabalho se encontra, e os arranjos de governança, representados pelas políticas governamentais e de regulação.

A estrutura industrial de uma região (além do arcabouço institucional, como visto) possui relação direta com a sensibilidade do local aos choques econômicos e recessões. Sobretudo, uma economia que apresente maior diversidade e estrutura produtiva variada (especialização diversificada ou complexa) manifesta maiores resistências aos choques do que uma estrutura produtiva altamente especializada em poucos produtos. Isso porque "*diferent industries themselves have different elasticities of demand, different export markets, different dependence on monetary conditions (exchange rates, interest rates, debt financing)*" (MARTIN et al., 2016, p. 570), o que faz com que exista uma diluição do risco econômico. Já em economias altamente especializadas, no sentido de que possuem pouca diversificação produtiva, estas podem ser profundamente vulneráveis e instáveis, sendo sua produção atingida diretamente por uma recessão com maior facilidade.

Considerando o instigante tema apresentado até aqui sobre a literatura que trata da formulação do conceito de resiliência em estudos regionais e também a respeito da resiliência econômica das regiões, são necessárias algumas considerações importantes. Alguns desafios na literatura que trata sobre o tema são impostos, pelo fato de que o conceito de resiliência, no campo da Geografia Econômica e nos estudos em desenvolvimento, é muito recente. Esses são, por sua vez, originados das lacunas teóricas e metodológicas que um tema emergente encontra em seu caminho para responder aos anseios econômicos e sociais. Inclusive, as dúvidas resultam dos questionamentos acerca do papel das instituições, do Estado e das políticas públicas para construção de sistemas resilientes e adaptativos (SILVA; EXTERCKOTER, 2016).

A solidificação do prisma de estudos em Resiliência Econômica Regional depende, segundo Rose (2017), de uma melhora contínua no entendimento do conceito de resiliência, da formulação de instrumentos para medir a resiliência *dinâmica* e *estática,* da identificação das barreiras à resiliência, da avaliação da resiliência inerente, em que as regiões possuem potencial, da mensuração dos

custos decorridos dos processos de administração de recursos, da compilação, criação e contínua melhora de índices diversos de resiliência e vulnerabilidade, para que sejam tomadas melhores decisões, públicas ou privadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios enfrentados pelas regiões em seu processo de desenvolvimento são inúmeros, constam fatores econômicos, sociais, ambientais, institucionais e políticos, para elencar alguns. O campo da Geografia Econômica, em especial, tem efetuado discussões enriquecedoras sobre a forma na qual as regiões adaptam-se às constantes mudanças e desafios a que são expostas. Muito longe de esgotar as pesquisas sobre o tema, este capítulo teve como objetivo evidenciar os conceitos basilares que abordam a noção de resiliência regional, principalmente na esfera da análise econômica dos estudos regionais. Desenvolver o conceito de resiliência regional, para o caso brasileiro, contribui ao entendimento dos motivos pelos quais as regiões diferem em sua propensão a sofrer com os diversos choques de crescimento, ou sobre quais são as características locais necessárias para que se adaptem com maior eficiência.

Apesar das diferenças metodológicas ainda existentes no interior desta linha de pesquisa bastante abrangente e que se originou de outras várias disciplinas como a física e a engenharia, o estudo da resiliência das regiões tem logrado cada vez mais espaço em importantes veículos de divulgação científica. Não obstante, em sendo vertente não ortodoxa de pesquisa sobre os processos sociais, ambientais e econômicos, carrega em si um olhar multidisciplinar sobre a forma e o processo de desenvolvimento das regiões. Com isso, as análises sobre a resiliência das regiões, que têm tomado forma com a elevação da quantidade e qualidade de trabalhos empíricos sobre o tema, se tornam uma opção viável para o estudo e conceito do desenvolvimento dos locais, uma vez que buscam abranger os diversos fatores que interferem no "ecossistema" regional.

O entendimento do impacto das crises e recessões ainda é problemático no campo da economia e entre seus estudiosos, ao passo que a evolução do estudo da resiliência econômica regional poderia confrontar ou comparar diversas linhas teóricas buscando melhores explicações aos processos que mitigam o desenvolvimento dos locais. Nesse sentido, novos estudos poderiam melhorar

o entendimento das sociedades sobre as variações abruptas em seus indicadores econômicos e sociais, a fim de criar instrumentos e elevar capacidades dos agentes regionais para que, de forma eficaz, contornem os efeitos indesejados das crises econômicas e das mazelas sociais.

Esse é um tema que merece atenção na agenda de pesquisas e de políticas públicas no Brasil, uma vez que o desenvolvimento econômico almejado pode ser afetado de maneira exógena ou pode estar vinculado às dificuldades estruturais internas de cada região. Demanda assim a ação dos diversos agentes para a recuperação necessária à restauração das condições econômicas e sociais desejadas, bem como pode contribuir à superação de atrasos em seu desenvolvimento histórico, em comparação com as demais regiões. O desenvolvimento do conceito poderá, inclusive, auxiliar o entendimento dos processos migratórios, de industrialização, de crescimento econômico e de distribuição de renda sobre os territórios. Para isso, as pesquisas futuras devem focar seus esforços na criação de indicadores que consigam representar a resiliência regional das nossas localidades, comparando-se com as experiências internacionais, para que o tema seja aprimorado de maneira conceitual e empírica e, então, contribua com as questões de desenvolvimento e de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ADGER, W. Neil et al. Social-ecological resilience to coastal disasters. **Science**, v. 309, n. 5737, p. 1036-1039, 2005.

ADGER, W. Neil. Social and ecological resilience: are they related? **Progress in human geography**, v. 24, n. 3, p. 347-364, 2000.

ANGULO, A. M.; MUR, J.; TRÍVEZ, F. J. Measuring resilience to economic shocks: an application to Spain. **Annals of Regional Science**, p. 1-25, 2017.

BRIGUGLIO, L. et al. Economic Vulnerability and Resilience: Concepts and Measurements. **United Nations University - Research Paper, N.** 2008/55, v. 55, p. 978-92, 2008.

BROCK, William A.; MÄLER, Karl-Göran; PERRINGS, Charles. Resilience and sustainability: the economic analysis of nonlinear dynamic systems. **Panarchy:** Understanding transformations in human and natural systems, p. 261-289, 2002.

CARPENTER, Steve et al. From metaphor to measurement: resilience of what to what? **Ecosystems**, v. 4, n. 8, p. 765-781, 2001.

COURVISANOS, J.; JAIN, A.; MARDANEH, K. Economic Resilience of Regions under Crises: A Study of the Australian Economy. **Regional Studies**, v. 3404, n. May 2015, p. 1-15, 2015.

CUMMING, Graeme S. et al. An exploratory framework for the empirical measurement of resilience. **Ecosystems**, v. 8, n. 8, p. 975-987, 2005.

FOLKE, Carl et al. Regime shifts, resilience, and biodiversity in ecosystem management. **Annu. Rev. Ecol. Evol. Syst.**, v. 35, p. 557-581, 2004.

FOLKE, Carl. Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses. **Global environmental change**, v. 16, n. 3, p. 253-267, 2006.

GONÇALVES, C. Regiões, cidades e comunidades resilientes: novos princípios de desenvolvimento. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, n. ahead, p. 0-0, 2017.

GUILLAUMONT, P. **EVI and its Use. Design of an Economic Vulnerability Index and its Use for International Development Policy**, 2011. Disponível em: https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00557091. Acesso em: 17 jun. 2017.

HOLLING, Crawford S. Resilience and stability of ecological systems. **Annual review of ecology and systematics**, v. 4, n. 1, p. 1-23, 1973.

HOLLING, Crawford S. Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. **Ecosystems**, v. 4, n. 5, p. 390-405, 2001.

HOLLING, Crawford S.; MEFFE, Gary K. Command and control and the pathology of natural resource management. **Conservation biology**, v. 10, n. 2, p. 328-337, 1996.

MARTIN, R. Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks**. Journal of Economic Geography**, v. 12, n. 1, p. 1-32, 1 jan. 2012.

MARTIN, R.; SUNLEY, P. On the Notion of Regional Economic Resilience: Conceptualisation and Explanation. **Journal of Economic Geography**, v. 15, n. 1, p. 1-50, 2013.

MARTIN, R. et al. How Regions React to Recessions: Resilience and the Role of Economic Structure. **Regional Studies**, v. 50, n. 4, p. 561-585, 2016.

MARTIN, R.; GARDINER, B. Structural Transformation, Adaptability and City Economic Evolutions. **Working Paper 4**, p. 32, 2017.

NORONHA, T. de; PINTO, H. **Innovation for Resilience**. Algarve: UAlg, 2016.

OTT, Konrad; DÖRING, Ralf. **Theorie und praxis starker nachhaltigkeit**. Marburg: Metropolis-Verlag, 2004.

PERRINGS, Charles. Resilience and sustainable development. **Environment and Development Economics**, v. 11, n. 04, p. 417-427, 2006.

PICKETT, Steward TA; CADENASSO, Mary L.; GROVE, J. Morgan. Resilient cities: meaning, models, and metaphor for integrating the ecological, socio-economic, and planning realms. **Landscape and urban planning**, v. 69, n. 4, p. 369-384, 2004.

RÖHN, O. et al. Economic resilience: A new set of vulnerability indicators for OECD countries. **OECD Economics Department Working Papers,** N. 1249, n. 1249, 2015.

ROSE, A. Economic Resilience in Regional Science: Research Needs and Future Applications. In: JACKSON, R.; SCHAEFFER, P. (Eds.). **Regional Research Frontiers,** Vol. 1. 1. ed. [s.l.] Springer, 2017. v. 1, p. 245-264.

SANTOS, F. Resiliência estratégica para um desenvolvimento regional sustentável. **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, n. 20, p. 29-40, 2009.

SILVA, C. A. DA; EXTERCKOTER, R. K. Resiliência: Contribuições e Desafios para o Estudo do Desenvolvimento das Regiões. **GEOgraphia**, v. 18, n. 3, p. 115-137, 2016.

SIMMIE, J.; MARTIN, R. The economic resilience of regions: Towards an evolutionary approach. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 3, n. 1, p. 27-43, 2010.

SVOBODA, O.; APPLOVÁ, P. Determinants of Employment and GDP Resilience in the Context of an Economic Crisis: Evidence from EU Countries and Regions. **Littera Scripta**, v. 9, n. 2, 2016.

WALKER, Brian et al. Resilience management in social-ecological systems: a working hypothesis for a participatory approach. **Conservation ecology**, v. 6, n. 1, 2002.

CAPÍTULO 2

CAPITAL SOCIAL E CULTURA POLÍTICA E SUA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Micheli dos Santos[3]
Letiane Peccin Ristow[4]
Ivann Carlos Lago[5]

INTRODUÇÃO

Vários autores têm buscado conceituar capital social e cultura política, para então relacioná-los com o desenvolvimento. Bandeira (2007), a partir dos estudos de Putnam, buscou conhecer as diferenças regionais quanto ao capital social e crescimento econômico no Rio Grande do Sul. Baquero (2003), em seu artigo

3 Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS – Cerro Largo). Especialista em Administração Estratégica (UNIASSELVI). Bacharel em Administração (URI). Contato: micheli.santos@uffs.edu.br

4 Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS – Cerro Largo). Especialista em Desenvolvimento Rural Sustentável e Agricultura Familiar (UFFS). Contato: letiane.peccin@uffs.edu.br

5 Cientista Social, Mestre e Doutor em Sociologia Política. Professor do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS – Cerro Largo). Contato: ivann@uffs.edu.br

"*Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil*", buscou a relação entre democracia, cultura política e capital social no Brasil, concluindo que existe uma ausência de capacidade cooperativa entre os brasileiros, o que pode explicar os déficits de participação política e instabilidade democrática. Bilert et al. (2011) investigaram a contribuição do capital social para o desenvolvimento local sustentável, concluindo que a formação do capital social influencia tanto no desenvolvimento econômico, como no desenvolvimento de cidadãos mais participativos nas decisões governamentais.

Desta forma, verifica-se que o tema está em voga, embora o capital social seja de difícil mensuração, haja vista sua intangibilidade. Entretanto, autores como Putnan (2006) o analisaram em locais específicos, especialmente a partir de estudos de casos e situações específicas de desenvolvimento, e criaram indicadores capazes de identificá-lo. Todavia, se o ele pode ser mensurado, então seria possível que o capital social fosse promovido ou fortalecido com o intuito de gerar desenvolvimento a partir das características da sociedade de determinado local?

Capital social, para Coleman (1990), refere-se aos aspectos da estrutura social que facilitam ações coletivas dos atores no seu âmbito interno. Para Bourdieu (1985), trata-se de redes permanentes e próximas de um grupo que asseguram a seus membros um conjunto de recursos atuais ou potenciais; já para Putnam (2000), capital social refere-se aos aspectos das organizações sociais, como as redes, as normas e a confiança, que permitem a ação e a cooperação para benefício coletivo; para Fukuyama (1995), refere-se aos recursos morais, à confiança e aos mecanismos culturais que reforçam os grupos sociais (DALLABRIDA, 2006).

No tocante à cultura política, ela diz respeito a uma variedade de atitudes, crenças e valores políticos que interferem no – e configuram o – envolvimento das pessoas na vida pública (MOISÉS, 2008). Clássicos da teoria política voltada à análise da democracia (TOQUEVILLE, ROSSEAU) admitem que cada cultura conserva crenças, costumes e formas de fazer específicas que são o seu cerne, embora elas sejam dinâmicas, ou seja, historicamente são construídos valores capazes de influenciar o modo como as pessoas fazem e veem as coisas (BAQUERO, 2003). Portanto, a cultura política passa por alterações e pode ter mudanças de orientação em virtude de pressões de efeitos gerenciais ou modernização econômica e social sobre os valores políticos.

Nesse sentido, o capital social, constituído de interações sociais fortalecidas, seria capaz de fortalecer ou alterar a atual cultura política brasileira?

Este capítulo busca identificar como a literatura conceitua capital social e qual é sua contribuição à democracia, assim como analisar sua relação com a cultura política brasileira, considerando as características próprias da sociedade que a compõe – grau de confiabilidade nas instituições, respeito às leis e "jeitinho brasileiro", fatalismo, entre outros – para, finalmente, analisar sua relação com o desenvolvimento local.

CAPITAL SOCIAL

Os estudos sobre o que hoje chamamos de capital social tiveram origem na teoria social clássica do século XIX, em que pesquisadores como Tocqueville, Stuart Mill, Durkheim, Simmel e Kornhauser destacaram a importância da sociedade civil na consolidação da democracia. Muitos escritos discorrem sobre o tema, merecendo destaque os de Hanifan (1916); Coleman (1988; 1990) e Putnam (1993; 2006).

Hanifan (1916), enquanto trabalhava como supervisor de escolas em West Virgínia, nos Estados Unidos, observou que, com a elevação do grau de pobreza, diminuíram as relações de vizinhança e a sociabilidade, práticas essenciais para o bem-estar de todos, segundo o autor. Para ele, o capital social pode ser interpretado como:

> Aquelas substâncias tangíveis que contam para a maioria nas vidas diárias das pessoas: isto é gentileza, companheirismo, simpatia, e convívio social entre indivíduos e famílias que compõem uma unidade social. [...] Se ele mantém contato com seu vizinho e este com outros vizinhos, haverá uma acumulação de capital social, que pode imediatamente satisfazer suas necessidades sociais e produzir uma potencialidade social suficiente para um crescimento substancial das condições de vida na comunidade inteira. A comunidade como um todo será beneficiada pela cooperação de todas as suas partes, enquanto o indivíduo encontrará em suas associações as vantagens de apoio, simpatia e companheirismo de seus vizinhos (HANIFAN, 1916, apud PUTNAM, 2006).

Já para Coleman (1990), o conceito de capital social tende a refutar o individualismo que transpõe o capital humano e tem como base a confiabilidade

nas relações sociais. Em seu estudo, o autor teve o cuidado de apresentar o conceito, as diferenças e características de capital físico, humano e social, mostrando a intangibilidade do capital social e explicando que enquanto o capital físico pode ser facilmente observado, por sua tangibilidade, o capital humano, mesmo sendo menos tangível, pode ser verificado através das habilidades e dos conhecimentos adquiridos individualmente. Complementarmente, ele enfatiza que o capital social somente pode ser identificado através das relações entre as pessoas, citando como exemplo a comparação entre dois grupos: o que manifesta maior confiança entre seus membros tende a alcançar seus objetivos através da ação coletiva, enquanto que no outro dificilmente haverá consenso na busca pelo bem comum.

Entretanto, mesmo que não como pioneiro, foram os estudos do cientista político Robert Putnam – *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (publicado em 1993) e *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna* (publicado em 1996) – com base no modelo de associação voluntária de Tocqueville, que difundiram o conceito de capital social.

Na perspectiva de Putnam, o capital social relaciona-se ao ânimo que existe em uma comunidade para o trabalho voluntário, baseado na confiança sustentada pela previsibilidade e mutualidade, através de redes de relacionamentos. Para Putnam (2006), o fortalecimento do capital social pode ser mais significativo do que o capital físico ou humano para a estabilidade política e o desenvolvimento econômico e social, pois:

> O desempenho de todas as instituições sociais, desde os mercados de crédito internacionais ou os governos regionais até as filas de ônibus, depende de como esses problemas são resolvidos. Num mundo habitado por santos, talvez os dilemas da ação coletiva não existissem, mas o altruísmo universal é uma premissa quixotesca para quaisquer ações ou teorias sociais. Quando os atores são incapazes de assumir compromissos entre si, eles têm que renunciar – pesarosamente, porém racionalmente – a muitas oportunidades de proveito mútuo (PUTNAM, 2006, p. 174).

Assim, considerando a complexidade da ação coletiva, Putnam (2006) orienta que, para se estabelecer um ambiente propício à cooperação e ao trabalho voluntário, é fundamental o estabelecimento de regras de reciprocidade coletiva, acompanhadas de um efetivo sistema de participação cívica.

Para Baquero e Cremonese (2006), é necessário mais que leis e instituições para solidificar um sistema minimamente capaz de responder as demandas da população. Nesse sentido, o capital social contribui para solucionar determinados dilemas da ação coletiva, pois está fundado na importância da cultura política e da sociedade civil no processo de construção da democracia.

Capital Social: seria possível ou viável contabilizá-lo?

Levando em consideração a intangibilidade do capital social, seria possível mensurá-lo? A literatura indica que os níveis de confiança na política e no cumprimento das leis podem ser medidos a partir de indicadores como nível de confiança e/ou satisfação com regimes e instituições. Nesta busca para desenvolver bases de mensuração do capital social, Spellemberg (2001) apud Bandeira (2007) elencou quatro dimensões (comportamentos, atitudes e valores, perfil da população e organizações existentes) para investigar o comportamento altruísta em relação a pessoas que não fazem parte do grupo familiar, a participação voluntária em organizações, a participação em redes informais, a vida comunitária e a participação nela e o respeito às leis e normas.

Algumas pesquisas buscaram identificar o capital social em nível nacional, como o estudo da Universidade Federal de Pernambuco, em conjunto com a Controladoria Geral da União, que demonstra a avaliação do capital humano e social nos municípios brasileiros em todas as regiões do país. Especialmente no Rio Grande do Sul, uma pesquisa foi desenvolvida pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, a pedido da Assembleia Legislativa. Essa investigação foi debatida em vários eventos e também serviu como base de dados para Baquero (2007) que, ao analisá-los, constatou que os indicadores de capital social demonstram a existência de diferenças substanciais entre as regiões gaúchas.

Baldanza e Abreu (2013), ao revisar a literatura para tentar compreender as possibilidades de mensuração do capital social em seus múltiplos conceitos, encontraram como resultados a possibilidade de percebê-lo por meio de indicadores que são apontados na literatura clássica e contemporânea sobre a temática. Para estes autores, são os valores simbólicos que unem os indivíduos e grupos, permitindo a manutenção do capital social. No Quadro 1 são apresentados os principais indicadores mensuráveis do capital social com base nos seus estudos.

Quadro 1 – Indicadores de capital social nos grupos

Autores / Obras	Indicadores observáveis
Bourdieu (1980; 1984; 1985; 1986; 2005)	Prestígio, reputação, fama, pertencimento, lealdade.
Coleman (1988; 1990)	Confiança, reciprocidade, status, lealdade, importância das conexões, canais de informação, normas e sanções, superposição, alcance das conexões.
Putnan (1993; 1994; 1995a; 1995b; 2000; 2001; 2003)	Recompensas, apoio social, sanções, conversações cívicas, fidelidade, honra, reconhecimento.
Fukuyama (1995; 1999; 2002; 2009)	Raio de confiança, solidariedade espontânea, cooperação.
Lin (1982; 1986; 1990; 1992; 1999; 2001)	Status, fluxo de informações, confiança, influência/poder, identidade, credibilidade, reconhecimento.
Stone (2001)	Confiança, assistência, tempo despendido, visitas, investimento financeiro, reciprocidade, investimento na relação, tempo de ação, encontros.
Baum (2000)	Participação Cívica, pertencimento, amizade, manifestações, espírito de equipe.
Régis et al. (2006)	Apoio emocional, troca de experiências, maximização de contatos, visibilidade, credibilidade.
Nahapiey e Ghoshal (1998)	Dimensão cognitiva: linguagem, narrativas, estereótipos, códigos, impressões, apoio. Dimensão estrutural: centralidade, densidade, hierarquia, conectividade. Dimensão relacional: amizade, respeito, confiança, normas e sanções, pertencimento, identificação, conversação, informações.
Uphoff (2000)	Experiências adquiridas, cooperação, generosidade, solidariedade.

Fonte: Baldanza e Abreu (2013, p. 224-225).

Percebe-se que há metodologias que permitem mensurar o capital social, e o estudo apresentado no Quadro 1 é um ponto inicial que indica metodologias para levantar indicadores mensuráveis do capital social.

De que forma o capital social e a cultura política se relacionam no Brasil?

Em virtude das considerações a respeito de capital social até aqui apresentadas quanto ao conceito, às características, seus indicadores e suas possíveis

contribuições para o desenvolvimento, este capítulo trará algumas considerações sobre a relação entre capital social e a cultura política no Brasil.

Segundo Baquero (2003), é possível identificar historicamente que, no Brasil, a cultura política apresenta-se híbrida, exibindo pontos a favor e também pontos negativos para a democracia, principalmente em relação à confiança nas instituições públicas. Segundo o autor, tal falta de confiança seria uma característica estrutural brasileira danosa ao fortalecimento da democracia, representando uma ausência de disposição cooperativa entre os brasileiros e sua pouca participação na arena política, o que gera instabilidade democrática.

O autor explica ainda que a confiança interpessoal e a confiança nas instituições políticas seriam pré-condições ou pré-requisitos para a formação de associações e organizações secundárias que fomentariam a participação política e, consequente, o aperfeiçoamento da democracia.

Tal falta de interesse político dos brasileiros converge com o que Gusmão (2001), ao analisar a obra de Benjamin Constant, retrata: "o cidadão moderno 'absorvido' pelo gozo da liberdade privada e da busca de interesses particulares, renuncie facilmente ao direito de participar do poder político" (p. 50).Ou seja, a democracia representativa, na qual se transfere a outra pessoa o poder de representá-lo nos assuntos políticos, acaba fazendo com que os indivíduos abram mão da vida política em detrimento de sua vida privada.

Tem-se tornado crescente a falta de interesse e disposição das pessoas para envolver-se nos processos democráticos, como pertencer a partidos, participar de comícios, informar-se sobre os assuntos públicos e discutir política. Tal situação tende a aumentar e, nesse sentido, Baqueiro afirma:

> O dilema enfrentado pelo país é de que os recursos econômicos para satisfazer as demandas materiais básicas são insuficientes, levando a um processo acelerado de desagregação da vida social. A história recente tem mostrado que sociedades nessas condições dificilmente promovem o estabelecimento de culturas políticas participativas – ao contrário, caracterizam-se pela ineficiência, corrupção ou regimes despóticos (2003, p. 85).

Ao analisar quantitativamente o grau de confiança dos brasileiros nas instituições públicas e privadas, Almeida (2007) constatou que o brasileiro confia mais nas instituições privadas do que nas públicas. As menos confiáveis são: partidos políticos (6%), Congresso (14%), Polícia Civil (23%) e Polícia Militar

(25%). No grupo intermediário de confiança encontram-se o Governo Federal (26%), a Justiça (28%), grandes empresas (28%), imprensa (28%) e militares (29%). As instituições que possuem maior confiança dos brasileiros são a Igreja Católica (60%), a Polícia Federal (41%) e o Ministério Público (30%). Nesse sentido, Nascimento (2012) afirma que a falta de apoio ou confiança nas instituições ou gestores públicos pode resultar em estagnação na evolução positiva da democracia, além de promover individualismo em detrimento da ação coletiva e do capital social.

A desconfiança nas instituições está na base do afastamento dos cidadãos em relação às questões e instituições públicas. Esse afastamento leva à desinformação (ele não quer ser informado sobre política, por exemplo), que aumenta a desconfiança e, por decorrência, diminui a propensão ao associativismo e ao envolvimento comunitário. Isso tudo enfraquece o capital social presente na população, e esse enfraquecimento do capital social acaba por reforçar o afastamento político, que, por sua vez, reforça a desinformação e o desinteresse. Quanto menos informado, menos interessado e menos envolvido, maior a desconfiança em relação ao funcionamento das instituições. Trata-se de um ciclo vicioso, em que um fator tende a reforçar o outro, criando uma espiral de despolitização e desmobilização política. As grandes experiências que tiveram êxito em promover o capital social e torná-lo propulsor do desenvolvimento encontraram uma maneira de interferir nessa espiral e reverter seu fluxo, criando um ciclo virtuoso no qual a participação, o interesse, a confiança nos outros cidadãos e nas instituições aumentam conjuntamente e reforçam um ao outro. E isso, invariavelmente, ocorre quando ações na base do processo – confiança nos outros cidadãos e nos grupos próximos, como vizinhos e comunidade – são bem-sucedidas.

Se a opinião de Putnam (2006) a respeito da importância da confiabilidade entre as pessoas e entre as instituições é um dos aspectos que favorecem a formação e o fortalecimento do capital social, então o Brasil não se enquadraria ou teria seu capital social enfraquecido pela falta de confiança? Nota-se, assim, a vulnerabilidade da democracia brasileira, que não consegue conciliar os interesses da sociedade, sendo imprescindível o fortalecimento de ideais de cooperação entre os cidadãos. Endossando este pensamento Putnam (2006) afirma:

> Em muitos aspectos, os cidadãos de uma comunidade cívica são mais do que meramente atuantes, imbuídos de espírito público e iguais. Os cidadãos virtuosos são prestativos, respeitosos e confiantes uns com os outros, mesmo quando divergem em relação a assuntos importantes. A comunidade cívica não está livre de conflitos, pois seus cidadãos têm opiniões firmes sobre as questões públicas, mas são tolerantes com seus oponentes (PUTNAM, 2006, p. 102).

Putnam citando Tocqueville, diz ainda: "somente a ação que os homens exercem uns sobre os outros renova os sentimentos e as ideias, engrandece o coração e promove o entendimento" (PUTNAM, 2006, p.103). Para tudo isso, educação e formação política são fundamentais. Além, é claro, de tradição associativa, confiança interpessoal e propensão ao associativismo. E essas são características que não podem ser criadas por decreto, não "implantadas" em uma comunidade ou região por meio de uma política pública. Elas estão muito associadas à história da região, a eventos do passado (catástrofes, por exemplo, podem fortalecer capital social, como no caso da cidade de New Orleans, nos EUA), à religião, como nos mostra Weber.

Porém, ao analisar a realidade brasileira, precisa-se atentar para como o "jeitinho brasileiro" entrava ao desenvolvimento do capital social. Aspecto que se destaca na sociedade brasileira: o "jeitinho brasileiro". Nos termos definidos por Roberto Da Matta, refere-se ao modo como uma pessoa utiliza para atingir seus objetivos em detrimento das leis e normas, funcionando como um instrumento que permite a quebra das regras. Nesse sentido, ele ocorre quando a ação pretendida é impossibilitada pela lei, entretanto prioriza-se a peculiaridade da situação para o não cumprimento da obrigação, deixando-se de lado a universalidade da determinação para priorização de um caso em particular (DAMATTA, 1981, apud SOUZA, 2001). Ou, ainda nos termos *damattianos*, suprime-se o indivíduo a quem cabe o cumprimento igualitário da lei, pela pessoa, a quem se atribui a especificidade da exceção transfigurada em favor.

O "jeitinho brasileiro" foi pesquisado por Almeida (2007), que constatou que ele é socialmente aceito por toda a sociedade, na qual se abre uma exceção à regra mediante fatos e desculpas em benefício próprio ou de outra pessoa. Em sua pesquisa o autor constatou que, para os brasileiros, existe um padrão dicotômico da sociedade, no qual o que é certo ou errado varia de acordo com a situação ou contexto (ou – o que é ainda mais danoso – depende de quem é a

pessoa envolvida), caracterizando o que o autor chama de "zona cinzenta moral" entre o certo e o errado. De qualquer forma, certo ou errado, o que importa é que através do "jeitinho brasileiro" ignora-se a necessidade de seguir regras e leis. Sendo uma prática generalizada na nossa cultura, o "jeitinho" e a pessoalidade são conhecidos de todos, e saber que isso acontece e que está no expediente cotidiano das instituições políticas apenas reforça, na cabeça do cidadão, a desconfiança nas instituições.

Tal característica pode enfraquecer o processo democrático. Quirino (2001), ao analisar a obra de Tocqueville, ressalta que uma sociedade que visualiza a lei como uma obra sua, a cumpriria sem constrangimentos e respeitaria a autoridade do governo, favorecendo, assim, a confiança entre os diferentes grupos, pois todos teriam seus direitos e garantias preservados. O autor ainda argumenta que a associação livre dos cidadãos poderia substituir o poder dos nobres, a tirania e a insubordinação.

Ainda sobre a caracterização da sociedade brasileira, Almeida (2007) constatou que o brasileiro é fatalista, pois 1/3 da população acredita que o destino está nas mãos de Deus, sem espaço para a ação humana. Segundo o autor, o Brasil teria herdado o fatalismo religioso de origem católica dos portugueses. Além disso, o autor identificou características na sociedade brasileira como familista e falta de espírito público. No aspecto familista, 84% dos brasileiros confiam na família e apenas 30% confiam em pessoas fora do grupo familiar apontando para a falta de confiabilidade dos brasileiros. Com relação à falta de espírito público, o autor constatou que apenas 41% dos brasileiros estariam dispostos a fazer algo que o governo não o fez, representando um obstáculo para o país, na medida em que tal concepção enfraquece o controle social.

Assim, características específicas da sociedade brasileira, em especial o "jeitinho brasileiro", impedem ou dificultam o desenvolvimento do capital social, pois a propensão ao ativismo social e as motivações individuais são componentes essenciais ao capital social, por propiciar que os atores sociais se mobilizem em torno de benefícios comuns (COLEMAN, 1990; PUTMAN, 2006; BAQUERO, 2007).

Importância do capital social e da cultura política no processo de desenvolvimento local

Seria possível fomentar o capital social de um determinado território para promover seu desenvolvimento? Segundo Abramovay (2000), sim. Para este autor, seria possível construir um sujeito coletivo do desenvolvimento capaz de articular forças dinâmicas do local, tendo em vista que para tal projeto de desenvolvimento ser possível é necessário um pacto territorial composto por cinco requisitos: mobilização dos atores sociais em torno de uma ideia; apoio dos atores sociais na elaboração e execução do projeto; definição de um projeto que seja específico àquele território para promover suas atividades; determinação do tempo específico para execução do projeto; criação de uma entidade gerenciadora que una os protagonistas do pacto ou projeto territorial (CASAROTO FILHO E PIRES, 1998, apud ABRAMOVAY, 2000).

Putnam (2006) e Sen (2000) estudaram a importância da cultura nos processos de desenvolvimento. Trennepohl et al. (2007) ressaltam a necessidade de compreender a cultura, pois ela representa o comportamento social e define o modo de vida em determinada sociedade, no que se refere ao seu modo de organização econômica, organização política, crenças e práticas religiosas, assimilação de tecnologias e vida em comunidade.

Nesse sentido, os traços culturais que caracterizam uma sociedade, provendo formas que viabilizem a colaboração de seus membros na solução de problemas da coletividade, compõem o capital social. Putnam (2006) exemplifica com o sentimento de confiança mútua entre os indivíduos que integram esta sociedade e as redes de relações interpessoais.

Mesmo não havendo aparente relacionamento com o desenvolvimento, alguns aspectos da vida cotidiana em comunidade, como participação em associações comunitárias, clubes e entidades culturais e esportivas, são relevantes, tendo em vista que propiciam a aproximação entre as pessoas, fortalecendo os laços entre eles, tornando-os mais motivados a colaborar no sentido de resolver problemas comuns (PUTNAM, 2006). São esses elementos do cotidiano que, em seu conjunto, delimitam a propensão das pessoas a se envolverem em questões de interesse coletivo, na solução de problemas que são comuns, ou seja, eles

estão na base do capital social, e este é o componente decisivo para promoção do desenvolvimento, especialmente em sua dimensão local.

Assim, o capital social constitui-se em estratégia para o desenvolvimento, que deverá ser articulado através de políticas públicas que promovam a participação cívica, considerando a realidade da comunidade local. Provoca-se o questionamento: o capital social seria uma "estratégia para o desenvolvimento" ou um "elemento necessário ao desenvolvimento"? A estratégia, nesse sentido, não seria de promover e ampliar o capital social como condição para o desenvolvimento? Para Abramovay (2000), na esfera do desenvolvimento local, as relações sociais ocorrem mais próximas entre as pessoas que, atuando em redes, representam as ações coletivas.

Corroborando esta visão, Putnam (2006) enfatiza que o desenvolvimento de um local não é responsabilidade do Estado, instituições ou órgãos governamentais, e sim do engajamento da comunidade cívica, que, conjuntamente, tem o poder de promover melhorias e o desenvolvimento local, justo e igualitário, fortalecendo o capital social e a democracia. Nesse sentido,

> A democracia forte baseia-se na ideia de uma comunidade autônoma de cidadãos que estão unidos menos por interesses homogêneos do que pela educação cívica, e que são capazes de buscar objetivos comuns e de agir em reciprocidade graças ao seu espírito cívico e às suas instituições participativas, e não ao seu altruísmo ou à sua boa índole. A democracia forte é compatível, ou melhor, depende da política do conflito, da sociedade do pluralismo e da separação entre as esferas de ação pública e privada (NORTH, 1990 apud PUTNAM, 2006).

Dessa forma, mesmo havendo conflitos, em razão dos diferentes interesses, as relações de confiança e espírito público são elementos constitutivos dos processos de desenvolvimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo se propôs a dialogar sobre a relação do capital social e da cultura política com o desenvolvimento local, em razão da atual conjuntura política. Identifica-se uma descrença dos cidadãos brasileiros nas instituições políticas, o que tem ocasionado desmotivação quanto à participação cívica, enfraquecendo o capital social e a consolidação democrática, sendo necessário e urgente se

pensar em maneiras de recuperar a credibilidade e confiança nas instituições, ante as demandas sociais.

No meio acadêmico há certo consenso de que o fortalecimento da democracia advém de uma sociedade civil participativa, que valoriza as normas institucionais e age dentro delas. Sendo assim, "o capital social, frente à crise por que passam as instituições democráticas, surge como um bem público capaz de gerar um novo contrato social, baseado na cooperação recíproca, solidária e coletiva" (BAQUERO, 2003, p. 29). Uma cultura democrática é fundamental para a sustentação de um regime democrático.

Não há como sustentar um regime democrático sem instituições democráticas fortes, autônomas e atuantes. E instituições democráticas fortes pressupõe uma cultura democrática robusta, uma sociedade política que compartilhe e defenda valores cívicos e um ambiente social de respeito às leis, às instituições e às pessoas. Uma cultura democrática ampla é condição fundamental para a sustentação de instituições democráticas, e essas são a espinha dorsal de um regime democrático. Reconhecer essas interconexões e fortalecê-las é questão fundamental para qualquer sociedade que busque o desenvolvimento por meio de políticas de Estado e da ação coordenada de agentes políticos.

Por fim, infere-se que o "jeitinho brasileiro" impede ou ao menos dificulta o desenvolvimento do capital social em sua acepção mais cívica, e que é através do fortalecimento deste que se poderá planejar alternativas que visem a recuperação da confiança nas instituições e a construção de uma sociedade participante na arena política, buscando conjuntamente a promoção do desenvolvimento local. Dessa forma, será possível promover o desenvolvimento local, engajando a comunidade na busca de sua melhoria de qualidade de vida, considerando suas características e traços culturais.

Registra-se a necessidade de aprofundamento do debate sobre a temática e da ampliação das pesquisas e ações que articulam cultura, capital social e desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY. R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**. nº. 2, vol. IV, p. 379-397, 2000.

ALMEIDA, A. C. **A cabeça do brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

BALDANZA, R. F.; ABREU, N. R. de. Capital Social: compreensão e possibilidades de mensuração em um conceito múltiplo. **Ciências & Cognição**, 2013; Vol 18(2), p. 208-228. Disponível em: http://www.cienciasecognicao.org. Acesso em: 20 jun. 2017.

BANDEIRA. P. S. Diferenças Regionais, quanto ao capital social e crescimento econômico no Rio Grande do Sul. **Redes**. Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 1, p. 93-124, 2007.

BAQUERO, M. CREMONESE, D. (Org.) **Capital Social:** teoria e prática. Ijuí: Unijuí, 2006.

BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**. Nº 21: 83-108, nov. 2003.

BILERT, V. S. S.; PERONDI, M. A.; PEREIRA, A. A.; TERNOSKI, S. A contribuição do capital social para o desenvolvimento local sustentável. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista** – UNIOESTE/MCR, v. 11, n. 21, 2º sem. 2011 - p. 29 a 42.

COLEMAN, J. S. **Foundations of Social Theory**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

DALLABRIDA, V. R. A dimensão intangível do desenvolvimento: algumas reflexões preliminares. In: BAQUERO, M. CREMONESE, D. (Org.) **Capital Social:** teoria e prática. Ijuí: Unijuí, 2006, p. 88-109.

GUSMÃO, L. A. S.C. de. Constant e Berlin: a liberdade negativa dos modernos. In: SOUZA. Jessé. (Org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p. 39-62.

HIGGINS, S. S. Precisamos de capital social? Sim, mas socializando o capital. **Em Tese**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 1-21, jan. 2005. ISSN 1806-5023. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18020. Acesso em: 1° jul. 2016.

MATOS, H. **Capital social e comunicação:** interfaces e articulações. São Paulo: Summus, 2009.

MOISÉS, J. M. Cultura política, instituições e democracia – Lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 23, nº. 66, 2008, p. 11-43.

NASCIMENTO. E. O. do. Sociedade civil, capital social e democracia no Brasil. **Pensamento Plural**. Pelotas. Vol. 10. p. 119-154, 2012.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália Moderna. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

QUIRINO, C. G. Tocqueville: sobre a liberdade e a igualdade. In: WEFFORT, F. C. (Org.). **Os clássicos da Política**. Vol. 2, 10. ed. São Paulo: Ática. 2001, p. 149-188.

SOUZA, J. Democracia e personalismo para Roberto Da Matta: descobrindo nossos mistérios ou sistematizando nos auto-enganos? In: SOUZA. Jessé. (Org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p. 165-200.

TRENNEPOHL, D. et al. Desenvolvimento e Cultura: relações de sinergia e conflito. **Revista Desenvolvimento em Questão**. Nº 9. Janeiro-junho 2007, p. 147-161.

TOCQUEVILLE, A. de. **A democracia na América**: livro 1. Leis e costumes. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

CAPÍTULO 3

O PLANEJAMENTO E A PNDR: PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Nedisson Luis Gessi[1]

Sérgio Luis Allebrandt[2]

Mauro Alberto Nüske[3]

Nelson José Thesing[4]

1 Doutorando em Desenvolvimento Regional (UNIJUÍ). Mestre em Ensino Científico e Tecnológico (URI). Mestre em Gestíon Pública (UNAM). Docente das Faculdades Integradas Machado de Assis. Contato: nedisson@fema.com.br

2 Doutor em Desenvolvimento Regional (UNISC). Mestre em Gestão Empresarial (FGV). Docente do Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional (UNIJUÍ). Contato: allebr@unijui.edu.br

3 Doutorando em Desenvolvimento Regional (UNIJUÍ). Mestre em Engenharia de Produção (UFSM). Professor na Faculdade Três de Maio (SETREM). Contato: mauronuske@setrem.com.br

4 Doutor em Integração Regional (UFPEL). Professor do Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional (UNIJUI). Contato: nelson.thesing@unijui.edu.br

INTRODUÇÃO

As grandes transformações tecnológicas, sociais, políticas e econômicas ocorridas nos últimos anos em nível mundial e nacional, provocaram a retomada do planejamento, nas ações de desenvolvimento do Estado brasileiro, para enfrentar as severas desigualdades regionais, que caracterizam a sociedade brasileira, expressas no territorial, tendo suas distorções, presentes desde o início do processo de industrialização do país, em meados do século XX.

As iniciativas de planejamento e implementação de políticas de desenvolvimento no Brasil estiveram associadas a preocupações com a ocupação dos vazios territoriais e a redução das desigualdades regionais, uma das preocupações expressas na Constituição de 1988, ao apontar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional como instrumento de planejamento, tendo como o objetivo central o combater das desigualdades regionais no Brasil.

Este estudo vai destacar, portanto, a importância do planejamento no contexto do desenvolvimento regional, bem como as necessidades e os desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional que vise combater as desigualdades regionais do país, ao operar, inicialmente, uma reflexão de conceitos, contemplando um olhar epistemológico, do planejamento regional.

Em uma segunda linha, contempla-se uma breve incursão da política de planejamento no contexto brasileiro. Na terceira etapa, discute-se a necessidade de um projeto nacional de desenvolvimento regional, a ausência de planejamento e políticas territoriais na escala nacional. Posteriormente, avalia-se a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e a necessidade de sua reformulação para acompanhar as grandes transformações provocadas pela globalização, indicando a necessidade de ações que possam contribuir no processo de desenvolvimento das ciências, tecnologias e inovações, possibilitando a inserção das políticas públicas na estrutura competitiva global. Por fim, são apresentados desafios e perspectivas da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O planejamento é um conceito que demonstra a diferença mais primitiva entre os homens e demais seres vivos. Assim, entende-se que o planejamento é o modo pelo qual as ações são executadas, isto é, são as mais variadas formas pela qual o homem utiliza a força do trabalho para transformar a matéria-prima em produtos, na implementação de processos e serviços, para satisfazer suas próprias necessidades.

Dada a complexidade da definição, o planejamento, para Melo (2001), o planejamento deve partir da correlação entre o plano material e o plano das ideias. O plano material está vinculado aos elementos do processo social e seu contexto; já o plano das ideias é uma forma representativa da realidade, ou seja, o plano das ideias é a própria realidade que se deseja alcançar (MELO, 2001).

Quanto à classificação, o planejamento, em sua evolução, pode ter origem em duas escolas ou modelos: o substantivo e o procedimental. O primeiro diz respeito ao fenômeno, que se aplica ao processo de planejamento; já o segundo são os processos, métodos e as técnicas das etapas de execução do planejamento, de acordo com Vargas e Theis (2016).

Segundo Pasqualini e Siedenberg (2010), o planejamento regional tem origem em três vertentes distintas oriundas do início do século XIX: necessidade do planejamento urbano em face do crescimento das cidades industriais; necessidade de planejamento social e a estruturação da economia moderna com a institucionalização do mercado e a formulação da economia política clássica. Assim, o planejamento regional pode ser considerado um processo pelo qual os planos regionais são efetivados.

Portanto, o plano regional passa a ser um documento que define detalhadamente um futuro, um estado final desejado. Entretanto, a elaboração do plano baseia-se na análise regional, que busca estudar a interação de variáveis, como os fenômenos advindos do campo da economia, dos movimentos sociais, culturais e políticos.

Já a questão da difusão do conceito de planejamento teve início explícito no início do século XIX na Europa. Naquele momento e local, o caos urbano se estabeleceu provocado pelo avanço do capitalismo e agravado pela revolução

industrial. Dessa forma, o planejamento e a ciência do urbanismo surgem como possibilidade de solucionar questões acerca do crescimento populacional, segundo Vargas e Theis (2016). Os autores argumentam também que o processo de desenvolvimento capitalista da época transformou tudo e todos em mercadorias, com foco no planejamento empresarial e econômico-governamental, que se tornou cada vez mais instrumental, com critérios de racionalidade e eficiência.

Com a revolução industrial, os burgueses necessitavam olhar para o problema da pobreza, o que significa incluir os pobres no planejamento. A Europa, inicialmente, e os países periféricos, posteriormente, buscam planejar a pobreza, passando a ser considerada de extrema importância para vida em sociedade, ficando conhecida como "social", pois abarcava saúde, educação e saneamento, entre outros problemas urbanos. Nesse momento, no entendimento de Vargas e Theis (2016), surge então o planejamento social na Europa, em que o Estado assume o papel de levar o progresso para a sociedade por meio de um conjunto de leis para que fosse possível regrar e normatizar tais questões em nome do bem-estar social.

Para Pasqualini e Siedenberg (2010), conceito, origem e difusão do planejamento regional faz-se necessário considerar, no âmbito da concepção teórica, duas precondições básicas. A primeira requer a existência de um marco institucional adequado, que regule a interação recíproca dos diversos atores envolvidos na atividade de planejamento local e regional, em uma arena comum. A segunda versa sobre o planejamento regional, como um conjunto apropriado de conhecimentos práticos e habilidades profissionais, que permita aos planejadores regionais contribuir para a formulação de programas de ação, especialmente planejamento regional.

POLÍTICAS DE PLANEJAMENTO NO CONTEXTO BRASILEIRO

Furtado (1985) aponta que os primeiros indícios de planejamento no Brasil aconteceram em meados de 1930, com o Plano de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia (SALTE), lançado pelo governo brasileiro de Eurico Gaspar Dutra, para a efetivação do desenvolvimento nos setores sociais (saúde e alimentação), na infraestrutura (transporte); a, na energia, em todo o Brasil, para melhorar as condições de vida da população. Para Arrais (2007), o governo Juscelino

Kubitscheck impulsionou a passagem do Brasil agrário para o industrial por meio do plano de Metas nos anos de 1940-1950, como objetivo de acelerar a industrialização no país. O plano priorizou os setores de energia, transporte e indústria, favorecendo a expansão e integração do mercado interno, com um conjunto de 30 metas, além da construção de Brasília.

A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) integra o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, criada em 2007, para promover o desenvolvimento includente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional. A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) criada em 1966, com a finalidade de promover o desenvolvimento da região amazônica, gerando incentivos fiscais e financeiros especiais para atrair investidores privados.

No entanto, a partir de 1986, as políticas de incentivo ao desenvolvimento regional são abandonadas em face da crise fiscal e financeira do Estado (ARRAIS, 2007). Segundo Araújo (1999), a ausência de políticas regionais abriu espaço à deflagração de uma "guerra fiscal" entre os estados e municípios, que buscam contribuir para consolidar alguns "focos de dinamismo" em suas áreas de atuação.

Assim, grandes áreas do país ficam fora dos espaços ditos competitivos, contribuindo para o aumento das desigualdades regionais. Para Cargnin (2014a), à luz dessa perspectiva houve uma ênfase no desenvolvimento "local" ou endógeno, pois o êxito de uma determinada região passou a ser vista como a sua capacidade de inserir-se competitivamente na ordem econômica globalizada, ou seja, foco no dinamismo. Para Cargnin (2014b), as políticas de desenvolvimento regional desapareceram do discurso político, não sendo parte da agenda política, além de serem construídas, muitas vezes, sem recursos financeiros, institucionais e humanos adequados.

No período de democratização marcado pela Constituição de 1988, a tendência descentralizadora prioriza a escala municipal tendo como objetivo primordial a necessidade de combater as desigualdades regionais e a criação de Planos Plurianuais (PPA), instrumentos de planejamento governamental.

Os programas, os planos e as ações de planejamento do desenvolvimento implementadas no Brasil acabaram, portanto, se configurando como planos plurianuais ou planos setoriais de governo, tendo como exemplo os planos e programas Avança Brasil, Comunidade Solidária, Programa Fome Zero e Programa

de Aceleração do Crescimento. Brandão (2012) e Cargnin (2014b) indicam inexistência de um projeto nacional de desenvolvimento e, por consequência, a ausência de planejamento e políticas territoriais na escala nacional.

ESCALA NACIONAL E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Para Cargnin (2014b), a partir das bases legais dadas pela Constituição de 1988, com a estabilização econômica e a onda de privatizações, começaram a aparecer os primeiros sinais de recuperação do planejamento de médio e longo prazo. De forma tímida, mais no campo do discurso do que nas práticas, o planejamento territorial novamente foi incorporado à escala nacional, com uma preocupação por parte do governo federal, para elaborar estratégias de integração territorial e redução das desigualdades regionais.

No entender de Carleial (2014), a partir da Constituição de 1988, os movimentos sociais, os anseios democratizantes e com a instauração do Estado Democrático de Direito no país, houve uma recuperação do poder indutor de desenvolvimento do Estado. Além da descentralização administrativa, o novo pacto federativo e os vários formatos de participação popular, presentes no 3º artigo da Constituição, aponta o compromisso com a redução das desigualdades regionais (BRASIL, 1988).

Segundo Júnior (2011), a Constituição Federal trata da questão regional em três de seus artigos. Garantir o desenvolvimento regional é um dos seus objetivos fundamentais, e o artigo 3º inclui a redução das desigualdades regionais entre os princípios da ordem econômica. Já o artigo 43 contém a autorização constitucional para a criação das superintendências de desenvolvimento regional e para que sejam concedidos incentivos ao desenvolvimento regional. O artigo 159 da Constituição Federal dispõe sobre a partilha dos recursos da União, a lei previu que 3% do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados serão destinados para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (JUNIOR, 2011).

A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, ao regulamentar o artigo 159, inciso I, alínea “c” da Constituição da República Federativa do Brasil, criou os Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste

(FNE) e do Norte (FNO), com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, por meio das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos (BRASIL, 2016).

Atualmente, os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento são os principais instrumentos de financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): parcela de recursos tributários da União são destacados para a implementação de políticas de desenvolvimento regional e de redução das desigualdades inter-regionais do País. Essa destinação está prevista Constituição Federal de 1988. Assim, os recursos que compõem esses fundos correspondem a 3% do produto da arrecadação do IPI e IR. Desse total, cabe ao FNO 0,6%; ao FCO, 0,6%; ao FNE, 1,8%. Além disso, compõem os recursos desses fundos os retornos e resultados de suas aplicações, o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial e as disponibilidades dos exercícios anteriores (BRASIL, 2016).

Para Medeiros (2015), é extremamente importante que se crie uma política pública ativa de desenvolvimento regional, que deve fazer parte de uma opção por compatibilizar interesses nacionais importantes, com a inserção de um mundo cada vez mais competitivo e interconectado, ou seja, definir uma política nacional de desenvolvimento que pense e atue na construção do país no conjunto. A política de desenvolvimento regional deve ter, entre seus objetivos, a redução sistemática das desigualdades regionais e deve ser capaz de oportunizar o enfrentamento das diferenças em um país de dimensões continentais como o Brasil.

Portanto, ao buscar atender os requisitos constitucionais, em 1999 foi criado o Ministério da Integração Nacional, com o objetivo de tratar das questões de desenvolvimento regional em nível nacional. Portanto, a necessidade de reversão das desigualdades regionais passou a ser ponto de partida para a elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A partir do sucesso de regiões como o Vale do Silício, na Califórnia, a Emília Romana, na Itália, entre outras, em 2003 foi lançada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional pela Câmara de Políticas de Integração Nacional. Ela

foi instituída pelo decreto 6.047/2007 de 22 de fevereiro de 2007, tendo como objetivo central a reversão da trajetória das desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversa base regional, segundo Brito et al. (2015).

Para Alves, Neto e Amparo (2015), a originalidade da concepção da PNDR deu-se pela ruptura com uma visão da questão regional, assim como o resgate de uma dívida histórica que existiria entre as macrorregiões "ricas" e "pobres", de tal forma que era necessário superar tal dicotomia, encarando a desigualdade regional como um problema nacional.

Assim, o Plano aponta a necessidade da redução das desigualdades, entre as regiões brasileiras, ao buscar a promoção da equidade, o desenvolvimento do ambiente de oportunidades, orientado pelos programas e ações federais. Dentre as estratégias, destacam-se o apoio e o estímulo a processos e oportunidades de desenvolvimento regional em múltiplas escalas, convergindo aos propósitos de inclusão social, produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica (BRASIL, 2007).

Observa-se que a questão regional foi considerada peça central da estratégia no enfrentamento do desafio da redução das desigualdades no país, que, entre outros objetivos, tinha a proposta de reduzir as desigualdades regionais e intra-regionais, com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local), de forma a estimular a participação da sociedade no desenvolvimento local, que, segundo Oliveira (2003), significa planejar o desenvolvimento regional, que passa a ser, antes de qualquer coisa, espaço para a participação da sociedade local no planejamento continuo da ocupação do território e na distribuição dos frutos do processo de crescimento/desenvolvimento para a sociedade.

Para Brito et al. (2015), a PNDR teve como foco a abordagem em múltiplas escalas, pois se entende que as desigualdades regionais não se manifestam somente quando se comparam indicadores demográficos, econômicos, educacionais, entre outros, apenas considerando as grandes regiões, mas sim quando consideramos as sub-regiões de uma dada macrorregião. Amparo (2014) reforça que as desigualdades não estão apenas entre grandes regiões (Nordeste, Norte e Centro-Oestes *versus* Sul e Sudeste), mas também no âmbito de cada região, motivo pelo qual a PNDR deveria atuar nacionalmente, em múltiplas escalas geográficas.

Apesar de a PNDR representar um avanço significativo quanto à retomada da valorização da questão regional, ela não conseguiu *status* de Política de Estado, não construiu consenso político e federativo, o que seria de extrema importância para promover as ações necessárias para o enfrentamento das questões regionais do Brasil (MEDEIROS, 2015).

Assim, é importante ressaltar que a PNDR abarcou várias inovações, dentre as quais se destacam abrangência do alcance em todo território nacional com a criação dos critérios de elegibilidade, introdução de uma nova referência territorial, as mesorregiões e a ênfase na participação da sociedade civil. Para Allebrandt (2002), a sociedade civil passa a ocupar uma posição de destaque, em que a cidadania emerge como protagonista, em que o cidadão também é parte integrante do processo de construção e formulação das políticas públicas.

Ainda, segundo Allebrandt (2012) *apud* Siedenberg (2012), mais que a eficiência, há necessidade de eficácia e efetividade nas políticas públicas, que cada vez mais devem contar com a participação da sociedade na sua definição, mas também no monitoramento da sua execução e permanente avaliação. Medeiros (2015) corrobora essa ideia, ao indicar que a PNDR deve ser uma política em regiões, definidas por critérios de elegibilidade, contemplando a questão da pobreza e a perda do dinamismo e da competitividade.

No tocante à dimensão social da PNDR, há contribuição para melhorar as condições de vida das populações das regiões mais pobres, menos dinâmicas ao gerar empregos e oportunidades, promovendo a inclusão produtiva. Além disso, a política pode ser vista como um poderoso instrumento do Estado para atuar no ordenamento e na gestão do território, influenciando a distribuição das atividades produtivas no espaço.

Diante dos acertos e erros da PNDR, nos anos 2009 e 2010, objeto de reflexão e revisão do texto em 2003, contemplando as experiências, especialmente o movimento global, que é altamente competitivo, indica uma reconfiguração espacial das atividades econômicas. Para Brandão (2012), esse movimento aponta que algumas regiões do planeta se dinamizaram e outras estagnaram, ou, até mesmo, entraram em declínio. Segundo Esteves (2013), esse processo reforça as desigualdades sociais e regionais, resultando em fluxos migratórios para as regiões mais dinâmicas, fato que intensifica os problemas sociais.

Percebeu-se, então, a necessidade de uma reformulação da PNDR, de modo a adequá-lo à nova realidade, que, para Galvanese (2015), indica a necessidade de uma nova formulação da Política de Desenvolvimento Regional, para criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro e, portanto, em consonância com as grandes transformações, provocadas pela globalização.

A realidade nacional e mundial indica um ambiente altamente competitivo, que exige ações de desenvolvimento no campo da ciência, tecnologia e inovação, para contribuir com o processo produtivo e inseri-lo na estrutura competitiva global. Faz-se necessária, então, a reformulação da atual PNDR, com novas diretrizes, eixos temáticos e com maior participação da sociedade. Essa reformulação passou a ser denominada de PNDRII, ou seja, a Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Em 2011, o Ministério da Integração se posiciona a favor de relançar a Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, para ser gestada no âmbito da nova Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR). Segundo Amparo (2014), além de reafirmar a necessidade das questões das desigualdades regionais como prioridade na agenda política nacional era necessário a transformação da PNDR em política de Estado, além da implantação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional, que engajasse a coordenação vertical e horizontal da ação pública no território, de forma a viabilizar uma ação efetiva em múltiplas escalas.

Assim, a proposição da PNDR II teve início em 2012, com o lançamento da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), com amplo debate social e federativo, tendo como objetivo a definição de princípios e diretrizes para a reformulação da PNDR. O amplo debate social mostrou-se alinhado com a abordagem adotada pelo governo federal, com fins de agregar a participação social na formulação de políticas públicas.

A 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR) constituiu-se em um momento de reflexão, avaliação e aprofundamento das discussões sobre desenvolvimento regional no País. Essa discussão estava alinhada com as

diretrizes de desenvolvimento da nação e com as políticas de desenvolvimento das macrorregiões e dos estados federados.

A elaboração participativa de uma nova política regional, o Ministério da Integração Nacional reiterou seu compromisso com a retomada plena da questão regional como prioridade do Estado Brasileiro, lançando um olhar detalhado à redução das desigualdades regionais e ao encontro com sua missão institucional: promover a integração nacional, o desenvolvimento sustentável e a superação das desigualdades regionais do País, assegurando inclusão socioeconômica, melhoria da qualidade de vida, proteção civil e segurança hídrica da população (BRASIL, 2013).

A 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR) teve por finalidade, ainda, a promoção de um debate de âmbito nacional, do qual resultou princípios e diretrizes para reformulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por intermédio da concertação federativa e social, contou com duas etapas: uma em âmbito estadual e a outra macrorregional. Nas conferências de âmbito estadual participaram representantes do poder público, da sociedade civil, do setor empresarial e das instituições de ensino superior; já nas macrorregionais foram realizados debates e propostas específicas para as macrorregiões brasileiras (BRASIL, 2013). Para Alves, Neto e Amparo (2015), a CNDR foi, sem dúvida, um grande esforço político e financeiro empreendido com vistas a legitimar a PNDR II por intermédio da concertação federativa e social.

Para Alves e Neto (2014), a PNDR II trata-se de uma política que, inexoravelmente, está vinculada a um projeto maior de desenvolvimento para o País, com objetivo de coesão territorial como parte da coesão social, econômica e política. Além disso, sinaliza para a necessidade da incorporação de processos que favoreçam o compartilhamento de decisões, com atores mais próximos dos territórios, buscando uma melhor transparência e participação social, partindo de uma estratégia nacional consonante com o que preconiza a chamada "Terceira Geração" de políticas regionais, cujos princípios são a transescalaridade, a multidimensionalidade e a transversalidade de políticas.

A PNDR II procurou evidenciar melhor a definição territorial das regiões elegíveis de caráter multiescalar, compreendendo a totalidade do território da Sudene, Sudam e Sudeco, incluindo as regiões de alta renda das macrorregiões menos desenvolvidas (N, NE e CO), toda a faixa de fronteira e outros espaços

do território brasileiro situados no SUL e Sudeste classificados como de média e baixa renda. Já no tocante à escala macrorregional, inserem-se a Sudene, Sudam e Sudeco. Na escala intermediária, tem-se o semiárido, a Faixa de Fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs). E, por fim, na escala sub-regional, estão as Mesorregiões Diferenciadas, os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania (BRITO et al., 2015).

Quanto à matriz de planejamento regional proposta pela PNDR I, parte de uma abordagem macrorregional, considerando as heterogeneidades dos subespaços regionais, dotada para atender tais diversidades. Em função do caráter complexo da dinâmica regional brasileira, Randolph & Tavares (2013) apud Brito et al. (2015) sugerem que não sejam traçadas estratégias únicas, mas que se considerem as especificidades de cada microrregião.

Importante ressaltar também uma inovação trazida pela PNDR II, que foi o sistema de governança multinível e participativo. Um sistema orgânico, com instâncias de diálogo horizontais e verticais, que busca potencializar as ações do governo em direção as regiões prioritárias da política por meio da integração e coordenação, atuando de forma complementar o que é desenvolvido pelos governos estaduais e pelas municipalidades (ALVES; NETO, 2014).

A PNDR teve como proposta, portanto, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), com atuação nacional, que contaria inicialmente com 4,8% da arrecadação dos impostos que compõem sua base de cálculo: Imposto de Renda (IR), Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) e o novo Imposto Sobre Valor Adicionado Federal (IVA-F), além de fontes de recursos não reembolsáveis, contrapartida de fundos estaduais de desenvolvimento regional que seriam criados. O fundo seria destinado à elaboração de planos e projetos básicos e executivos, projetos de infraestrutura complementar nos espaços menos desenvolvidos, arranjos produtivos e inovativos locais e regionais e a capacitação e organização de agentes ou organizações locais e regionais de promoção do desenvolvimento.

Vale ressaltar que desde 1989, o FNE, o FNO e o FCO têm sido os principais instrumentos de política de desenvolvimento regional no Brasil. Esses fundos visam ao desenvolvimento econômico e social das três macrorregiões menos desenvolvidas, por meio de empréstimos a taxas de juros subsidiadas às atividades produtivas desenvolvidas nessas regiões.

Significa que a proposta de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional visa fortalecer a coesão social, econômica, política e territorial do Brasil, além de ser uma política transversal por natureza, possuindo o duplo desafio de responder às demandas de seu objeto, de um lado, com o recurso de instrumentos próprios e específicos e, de outro, ser o fio condutor estratégico da coordenação das diferentes políticas setoriais (PAC, Brasil Maior, PNLI, PNE etc.), para, assim, buscar a equidade e competitividade do território.

DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA PNDR

É notório que a implementação de uma política com os objetivos preconizados na proposta da nova PNDR representa um grande desafio para sua aprovação e seu estabelecimento, afinal a mudança de um contexto histórico é um processo complexo que envolve a superação de vários desafios. Para Medeiros (2015), o Brasil possui uma grande diversidade regional que pode ser visualizada como um potencial de desenvolvimento. No entanto, a possibilidade de usufruir dessa diversidade passa por uma efetiva coordenação e articulação de esforços por todas as esferas do governo.

Bandeira (2015) apud Medeiros (2015) ressalta a importância das articulações nas várias esferas, porém aponta ser muito difícil a execução, por vários fatores, dentre eles o presidencialismo de coalizão em que se vive, sendo necessárias alianças muitas vezes complicadas para a governabilidade. Soma-se a isto a dificuldade financeira, para além de atender as demandas setoriais, os processos produtivos.

Segundo Dallabrida (2015) apud Medeiros (2015), apesar dos desafios da implementação, a PNDR é essencial para superar a lógica setorial e ter como perspectiva a possibilidade de as políticas públicas de desenvolvimento atenderem a uma dimensão territorial. Significa criar uma tipologia multiescalar, que seja capaz de classificar os territórios em seus diversos recortes geográficos, além de criar uma gama maior de indicadores do desenvolvimento regional, ou seja, um esforço para melhor compreender as estruturas dinâmicas produtivas e inovativos, nos diversos setores da economia.

Assim, cabe destacar a criação do Observatório do Desenvolvimento Regional, desenvolvido com o objetivo de aprimorar a avaliação, o monitoramento

e, consequentemente, a gestão da Política Nacional do Desenvolvimento Regional. É, portanto, um instrumento importante no aperfeiçoamento constante da PNDR e de orientação para as ações transversais do Governo Federal. Trata-se de um instrumento de controle social que confere transparência na gestão dos recursos públicos, atendendo a crescente demanda da sociedade brasileira. E vai além, pois se constitui em uma ferramenta de pesquisa das ações do governo federal disponível para a sociedade que, por meio de suas análises, deve interagir e colaborar com o poder público para aperfeiçoar os seus gastos e tornar mais eficientes suas ações (ODR, 2016).

Um dos principais fatores limitantes para a potencialização das ações da PNDR é a inexistência de fontes de financiamento além das já tradicionais. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional permitiria financiar territórios, além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas, bem como dispor de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas. Desse modo, as ações ficam, em sua grande maioria, condicionadas à aprovação de emendas constitucionais, que normalmente não estão articuladas a um projeto de desenvolvimento (CARGNIN, 2014a), condicionadas à aprovação de emendas constitucionais que normalmente não estão articuladas a um projeto de desenvolvimento. Acordar a disponibilização de tais fontes de financiamento dentro do pacto federativo e, em um cenário de restrições orçamentárias, sem dúvida, é um enorme desafio.

Dentre os vários desafios, ressalta-se a institucionalização do planejamento regional e territorial, a superação do localismo, centrado na noção de "crescimento endógeno", que desconsidera aspectos macro, sejam eles econômicos sociais ou políticos em escala nacional ou internacional, além da adoção de metodologias que permitam integrar visão geral e local, através da elaboração de conceitos ou procedimentos metodológicos de caráter integrativos (BRITO et al., 2015).

A falta de base política e consenso federativo são limitadores para que a PNDR efetivamente saia do papel. Para Dallabrida (2015) apud Medeiros (2015), o texto da PNDR II, com os princípios e diretrizes, continua em trâmite desde o início de 2014, não foi enviado ao Congresso Nacional e somente será enviado quando seus representantes tiverem outro perfil, não exclusivamente setorial e clientelista, sem excrescência, chamadas emendas parlamentares.

Para Brandão (2011), o federalismo, que torna o Estado onipresente, é uma das causas no fracasso das ações de planejamento regional. Assim o maior

desafio das políticas de desenvolvimento regional é a superação do caráter setorial das políticas públicas, provocando sua transversalidade e intersetorialidade.

Por fim, existe uma questão que está acima de todas as demais, que é a política macroeconômica do país e seus fundamentos, juntamente com o contexto internacional, fatores determinantes para assegurar espaço e recursos para a implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos avanços conquistados pelas políticas públicas, o Brasil ainda apresenta desigualdades regionais graves, que se manifestam em diversas escalas no território. Por vezes, são instituídos planos e políticas na tentativa de minimizar as desigualdades regionais, embora muitos não tenham êxito em seus objetivos, uma vez que acabam por impor um desenvolvimento regional centralizado em planejamentos e decisões de cima para baixo, desconsiderando as questões endógenas e as diversidades regionais.

A Constituição de 1988 teve relevante contribuição para um novo cenário no contexto da preocupação ao combate das desigualdades regionais no Brasil, a descentralização das políticas públicas. Vale registrar que todo esforço por parte do governo federal em elaborar e implementar estratégias de integração territorial e redução das desigualdades regionais não é o suficiente para atender as demandas da sociedade.

Há de ressaltar-se que a questão regional foi considerada peça central da estratégia no enfrentamento da redução das desigualdades no país, que, entre outros objetivos, visou reduzir as desigualdades regionais e intrarregionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local). Dessa forma, surge a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que organizou, efetivamente, a ação do Estado, ao estruturar o método de operação de combate às desigualdades, estabelecendo um viés territorial que dá enfoque, por meio de uma abordagem multiescalar, ao aspecto desigual do desenvolvimento e as disparidades de renda.

É importante perceber que a PNDR e seus propósitos e objetivos não visou acabar com a pobreza, mas sim minimizar as diferenças regionais através de ações de múltiplas escalas contemplando diversos atores: público, privado e sociedade

civil, fortalecendo a diversidade e potenciais locais em regiões menos dinâmicas do país. Um traço inovador da PNDR foi a tipologia sub-regional, proposta que seria utilizada na atribuição de prioridades e intervenções no território tendo como semelhança da abordagem adotada pela política regional europeia.

No entanto, a PNDR representou a retomada da questão regional, mas infelizmente não conseguiu construir consenso político e federativo, o que dificultou a promoção de ações efetivas ao enfrentamento das questões regionais do Brasil.

Além disso, vários fatores limitaram a PNDR em sua primeira fase, entre eles o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional e a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional, que não se efetivaram, comprometendo a política e outros campos. Como exemplo de limitação, destacam-se: reduzida articulação entre os instrumentos da PNDR com os demais projetos e programas do próprio Ministério da Integração; baixo volume de recursos disponibilizados; ações pontuais, difusas e sem continuidade; baixa articulação com os fundos e incentivos; limitada articulação com os governos estaduais e com os demais programas federais da base territorial.

Dadas as fragilidades do processo de implementação da PNDR em sua primeira fase, foi preciso avaliar profundamente os erros cometidos, repensando uma política mais robusta para dar conta das grandes transformações sociais, tecnológicas e econômicas causadas pela globalização. Evidenciou-se, então, a necessidade de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a qual contou com uma maior participação da população por meio da primeira conferência nacional do Desenvolvimento Regional. Essa Conferência foi o marco inicial para a definição dos princípios e diretrizes da nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil.

Com as deliberações do processo conferencial que serviram de subsídio para a elaboração do projeto de lei de uma nova política nacional de desenvolvimento regional, denominada PNDR II, a premissa era suplementar as lacunas deixadas anteriormente e avançar na sua legitimação como política de Estado.

Assim, a PNDR II teve elementos como: inovações na atuação territorial, na forma de diálogo entre os entes federados, estabelecendo compromissos multilaterais; criação de uma fonte exclusiva de recursos para o desenvolvimento regional; instituição de um sistema de governança multinível, com a participação da sociedade civil; proposta de alinhamento com os instrumentos

de planejamento nos níveis federal e estadual; estabelecimento de instrumentos de monitoramento e avaliação. Conforme Alves e Neto (2014), a PNDR II é uma proposta arrojada de política pública que busca enfrentar o problema do desenvolvimento regional em toda sua dimensão.

É importante ressaltar, para concluir, que a PNDR II é resultado de uma intenção coletiva, com grandes desafios quanto a sua legitimação como uma política de Estado. E somente assim, efetivamente, poderá ser posta em prática e, pelas suas ações, mitigar as desigualdades regionais no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **A Participação da Sociedade na Gestão Pública Local e na Produção das Políticas Públicas:** a Atuação dos Conselhos Municipais de Ijuí-RS, de 1989 a 2000. Ijuí: Unijuí, 2002.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Estado, Administração Pública e Gestão Social, In: SIEDENBERG, Dieter Rugard (Org.). **Desenvolvimento Sob Múltiplos Olhares.** Ijuí: Unijuí, 2012.

ALVES, Adriana Melo; NETO, João Mendes da Rocha; AMPARO, Paulo Pitanga do. Política Regional Brasileira: retrospectiva e novos rumos. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, p. 107-132, setembro, 2014.

ALVES, Adriana Melo; NETO, João Mendes da Rocha. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, julho/dezembro, 2014.

AMPARO, Paulo Pitanga do. Os desafios a uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. **Revista Interações**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p.175-192, jan./jun. 2014.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasil: desafios de uma política de desenvolvimento regional contemporânea. In: **Políticas de Desenvolvimento Regional**. Brasília: UNB, 2013.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **REN-Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p.144-164, abr./jun., 1999. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=143.Acesso em: 18 nov. 2016.

ARRAIS, Tadeu Alencar. Planejamento e Desenvolvimento Regional: a intervenção governamental e a problemática regional de Goiás. **Mercator – Revista de Geografia da UFC**, ano 06, n.12, 2007.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento:** as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Unicamp, 2012.

BRANDÃO, Carlos Antônio. A Busca da Utopia do Planejamento Regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.120, p.11-31, jan./jun. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Promulgada em 5 de outubro de 1988.Brasília: Senador Federal, 1988. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/518231. Acesso em: 22 nov. 2016.

BRASIL. **Decreto Nº 6.047/2007**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm. Acesso em: 18 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Fundos Constitucionais de Financiamento**. Brasília, DF: Ministério da Integração. Disponível em: http://www.mi.gov.br/web/guest/fundos-constitucionais-de-financiamento.Acesso em: 18 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR).** Publicação em 13 mar. 2013. Disponível em: http://www.mi.gov.br/conferencia-nacional-de-desenvolvimento-regional. Acesso em: 18 nov. 2016.

BRITO, Vivian Costa; WEBER, Arlete Loncha; NOLL, Giselle Odebrecht; SOUZA, Laércio de. A Dimensão Planejamento na Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **VII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional.** UNISC, Santa Cruz do Sul, setembro, 2015.

CARLEIAL, Liana. O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-21, jan./jun. 2014.

CARGNIN, Antônio Paulo. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul:** vestígios, marcas e repercussões territoriais. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2014a.

CARGNIN, Antônio Paulo. Escalas de poder e gestão e a implementação de políticas de desenvolvimento regional no estado do Rio Grande do Sul. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 57-80, jan./jun. 2014b.

ESTEVES, Cláudio Jesus de Oliveira. Desenvolvimento Regional: A 1.ª Conferência Nacional em Perspectiva. **Caderno Ipardes**. Curitiba, v. 3, n. 1, p. 60-80, janeiro/junho, 2013.

FURTADO, Celso. **A fantasia organizada.** 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

GALVANESE, Carolina Simões. Estratégias e instrumentos de redução das desigualdades regionais: um breve levantamento das políticas regionais em marcha na última década. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 39-54, janeiro/junho, 2015.

JÚNIOR, Márcio de Oliveira. **Marco regulatório das Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil:** Fundos de Desenvolvimento e Fundos Constitucionais de Financiamento. Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado, Brasília, agosto, 2011.

MEDEIROS, Elisete Batista da Silva. **A Política Nacional de Desenvolvimento regional no Brasil:** Interfaces e articulações na sua construção. Dissertação de Mestrado – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí, 2015.

MELO, Maria Angela Campelo de. Planejamento em tempo de incerteza: um paradoxo? **Revista de Ciência e Tecnologia**, Recife, v. 5, n. 2, 2001.

ODR, Observatório do Desenvolvimento Regional. **Sistema de Informação de Desenvolvimento Regional**. Disponível em: http://odr.mi.gov.br/. Acessado em: 27 dez. 2016.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Revista da FAE**. Curitiba, v. 6, n. 1, p. 31-37, 2003.

PASQUALINI, Fernanda; SIEDENBERG, Dieter Rugard. A Origem e a Trajetória do Planejamento Regional. In: SIEDENBERG, Dieter Rugard (Org.). **Fundamentos e Técnicas de Planejamento Estratégico Local/ Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

SDR, Secretaria de Desenvolvimento Regional. Ministério da Integração. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional -Documentos de Referência**. Brasília, julho 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/CNDR_I/texto%20de%20referncia%20-%20cndr.pdf. Acesso em: 18 nov. 2016.

SIEDENBERG, Dieter Rugard (Org.). **Desenvolvimento sob múltiplos olhares.** Ijuí: Unijuí, 2012.

VARGAS, Diego Boehlke; THEIS, Ivo Marcos. Planejamento Regional no Brasil no Período Recente: A Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In: Encontro de economia do planejamento regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. N° 20, jan./jun. Curitiba, 2011. Disponível em: http://necat.ufsc.br/files/2011/10/Ivoo-2014.pdf. Acesso em: 14 nov. 2016.

CAPÍTULO 4

LA GOBERNABILIDAD Y LA GESTION DE CUENCAS

Edith Jacqueline Velázquez Haurón[1]
Viviana Marilyn Pacheco Figueredo[2]
María Rosa Servín Nasich[3]
Miguel Ángel Servín Santa Cruz[4]

1 Abogada. MSc. en Gestión Ambiental. Candidato a Doctor en Gestión Ambiental. Docente Investigador (Facultad de Ciencias y Tecnología. Universidad Nacional de Itapúa – UNI). Contacto: jvhauron1@hotmail.com

2 Bioquímica. MSc. en Gestión Ambiental. Candidato a Doctor en Gestión Ambiental. Facultad de Ciencias y Tecnología. Universidad Nacional de Itapúa (UNI). Contacto: vimapac@gmail.com

3 Ing. Agroambiental. Mg. en Manejo de Recursos Naturales y Gestión Ambiental del Territorio. Candidato a Doctor en Gestión Ambiental. Facultad de Ciencias y Tecnología. Universidad Nacional de Itapúa (UNI). Contacto: sernasich@gmail.com

4 Ing. Agrónomo. Msc.en Gestión Ambiental. Candidato a Doctor en Gestión Ambiental. Facultad de Ciencias y Tecnología. Universidad Nacional de Itapúa (UNI). Contacto: mangelservin@gmail.com

INTRODUCCIÓN

El término gobernabilidad es enfocado a los recursos naturales y, en particular, a los recursos hídricos, y ha cobrado superlativa importancia. En términos generales, la gobernabilidad es el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. La gobernabilidad puede ser definida también como el medio a través del cual la sociedad define sus metas y prioridades y avanza la cooperación, ya sea global, regional, nacional o local. Los sistemas de gobernabilidad se expresan a través de marcos políticos y jurídicos, estrategias y planes de acción [CITATION [Bur]].

Comúnmente, la gobernabilidad es una calidad que procede de la sociedad o de los sistemas sociales, no de los gobiernos. Hace reseña a la capacidad de un sistema social para reconocer y hacer frente a sus desafíos, que se concreta en la calidad del sistema institucional para generar una acción colectiva y positiva.

La crisis de gobernabilidad, en el caso del agua, debe ser analizada en el éxito relativo de un sistema y de la falla de otro, que nace de las políticas macroeconómicas y en los criterios de toma de decisiones de política pública. La crisis del agua se inserta en la discusión actual sobre el desarrollo sustentable y no se ve apoyada por un consenso sobre las capacidades institucionales necesarias para que el país se reconstruya de manera efectiva para prosperar hacia la sustentabilidad.

La investigación busca demostrar la íntima vinculación entre la gestión del agua y la gobernabilidad. La idea es poder vincularla con la importancia de la gobernabilidad en la eficacia del plan de manejo de cuencas. La discusión se basa en gobernabilidad o ingobernabilidad de este recurso y su influencia en un plan de manejo de cuencas.

MATERIALES Y MÉTODOS

Este trabajo presenta parte de los resultados preliminares de la investigación "Propuesta de Gestión integral de recursos hídricos para la ciudad de Encarnación" (14 INV 223), puntualmente relacionado al objetivo de identificar los puntos críticos para un Sistema de Gestión de Recursos Hídricos de la ciudad de Encarnación. Dicha investigación se encuentra en ejecución por la Facultad de Ciencias y Tecnología de la Universidad Nacional de Itapúa y cofinanciado por el Consejo Nacional

de Ciencia y Tecnología (CONACyT) a través del programa PROCIENCIA, con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación (FEEI).

Para dar cumplimiento al objetivo de la investigación se tomaron como herramientas de análisis revisión bibliográfica de artículos científicos, informes institucionales y notas de investigación. Se abordó el análisis conceptual de gobernabilidad y sus características en Paraguay relacionando la gobernabilidad de la gestión de cuencas como base para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos.

MARCO TEÓRICO

Acerca de la gobernabilidad en los recursos hídricos

En una primera aproximación, la gobernabilidad es "la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con bastante coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contario, la incapacidad para obtener ese encuadramiento llevaría a la ingobernabilidad" [CITATION [Car]]. Por ello, para el desarrollo teórico del presente análisis se entenderá por gobernabilidad la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte, así como la forma en que se diseñan los esquemas de consenso para la toma de decisión en relación con asuntos de carácter colectivo. Ese concepto involucra, según Marañon Pimentel (2009), el establecimiento de políticas que apuntan a una distribución más imparcial de los recursos materiales de la sociedad, implica el fortalecimiento de los medios de control de los ciudadanos sobre el modo como se administran y distribuyen dichos recursos, que incluye la forma en que se garantiza la provisión de servicios básicos, como salud, educación, vivienda y el derecho a un medio ambiente adecuado, sobre la base de principios de equidad, honestidad y transparencia, y que depende del control ejercido por los ciudadanos sobre los actos de sus gobernantes.

Con la gobernabilidad se busca el resguardo del ejercicio de gobierno sobre la base de determinadas prácticas públicas democráticas, éticas y transparentes, como las capacidades institucionales, públicas, sociales o privadas, así como el liderazgo, la participación social, la coordinación y cooperación, la prevención

y gestión de conflictos, el acceso a la información y al conocimiento útil. Es decir, la gobernabilidad es una calidad, un atributo de una sociedad, que se infiere cuando se evalúan las capacidades existentes de acción colectiva en tanto que proporcionen una eficiente transición hacia el desarrollo sustentable y la gestión integral de los recursos naturales [CITATION [Bal]].

El concepto de gobernabilidad, para el caso de los recursos hídricos, se refiere a la forma en que interactúan en un espacio y tiempo determinados los procesos, la estructura de actores y las reglas formales e informales que permiten alcanzar la gestión integral y sustentable del agua. Por tanto, los temas de gobernabilidad tienen importantes implicaciones en la gestión del recurso hídrico en todos los niveles administrativos-global, nacional, regional y local, y son prerrequisito para la implementación exitosa de la gestión integrada de dicho recurso.

El Estado regula bajo un criterio jurídico formal que se impone en virtud de la autoridad. En tal medida, las relaciones de coordinación son reglas constitutivas del modelo. Simultáneamente, pueden surgir relaciones horizontales de cooperación cuando diferentes instancias de gobierno deciden actuar de manera conjunta y armónica para el logro de un propósito común, a través de reglas de elección colectiva y reglas operativas que permiten el desarrollo de la autorregulación y la autogestión. Las reglas en todos los niveles deberían ser fruto de un consenso entre los diferentes niveles de gobierno, asignando el presupuesto, el talento humano y los espacios de concertación necesarios para la participación comunitaria [CITATION [Ber14]]. Por ello, es indispensable incorporar a la discusión de la gestión integral y sustentable del agua, el concepto de gobernabilidad, ya que adentra en la temática de las capacidades organizativas, de gestión, política y social, necesarias para llevar a cabo un proceso de toma de decisión.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La gobernabilidad del agua en Paraguay

Según Monte Domecq (2004), "la Constitución de la República del Paraguay no contiene ninguna reseña explícita sobre los recursos hídricos en su función de elementos de los ecosistemas. Las bases constitucionales de la normativa hídrica

del Paraguay deben escudriñarse y derivarse de los artículos que se refieren a la calidad de vida (artículo 6), al derecho a vivir en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado (artículo 7), y al derecho a la salud (artículo 68)". Sin embargo, las reglas legales sobre el recurso hídrico se hallan dispersas en varios cuerpos normativos.

Figura 1 – Normativas paraguayas relativas a los recursos hídricos[5]

Código civil	Código Rural	Ley Nº 2.44/54 de Creación de la CORPOSANA - hoy ESSAP (Decreto N° 16.636/02)	Ley N° 369/72 de creación del SENASA
Ley N° 3.966/10 Orgánica Municipal	Ley N° 426/94 Orgánica Departamental	Ley N° 1.561/00 que crea el SISNAM, CONAM y SEAM	Ley N° 1.614/00 General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario

Fuente: Elaboración propia a partir de Bernal y otros (2014).

A partir de 2007 Paraguay cuenta con una ley específica para los recursos hídricos: la N° 3.239. Sin embargo, a pesar de muchos esfuerzos de diversos sectores de la sociedad, hasta la actualidad no cuenta con una reglamentación que facilite su aplicación. A pesar de ello, la Dirección de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos (DPCRH) de la SEAM[6][CITATION [SEA04]] por resolución Nº 170/06, aprueba la reglamentación del Consejo de Aguas por Cuencas Hídricas. La anteriormente mencionada ley establece la Política Nacional de los Recursos Hídricos, la cual delinea la gestión integral de los mismos, tomando como unidad de gestión a la cuenca hidrográfica.

Las normas legales vinculadas al agua carecen de coordinación entre sí y falta una visión integradora que refleje todos los usos. Separadamente de esta dispersión normativa también se observa una descoordinación temática ya que no hay normas que abarquen a los recursos hídricos en forma coherente y complementaria, cada norma enfoca el tema desde su punto de interés particular por lo que se carece de criterios que reconcilien los distintos usos del agua.

5 CORPOSANA (Corporación de Obras Sanitarias), ESSAP (Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay), SENASA (Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental), SISNAM (Sistema Nacional de Ambiente), CONAM (Consejo Nacional del Ambiente), SEAM (Secretaría del Ambiente).

6 La Secretaria del Ambiente SEAM fue convertida por Ley Nº 6.123/18 en Ministerio del Ambiente y del Desarrollo Sostenible.

Un aspecto notable que se presenta a la gobernabilidad del agua radica en la idea extendida de su gratuidad, que lleva a conductas y actitudes que hacen poco sostenible las soluciones institucionales que emanen del Estado. La crisis del agua y sus efectos en la gobernabilidad es una cuestión de carácter colectivo que como tal requiere de toma de decisiones que involucren al conjunto de la sociedad y que tengan como característica principal la transparencia y la democracia. Además, la gestión del agua en Paraguay se halla atomizada por sectores y es realizada por un conjunto de instituciones que trabajan sin coordinación y, en ocasiones, fragmentadamente. [CITATION [Rov06]]

Instituciones vinculadas

Las instituciones gubernamentales vinculadas directamente al sector hídrico son las siguientes:

Secretaría del Ambiente (SEAM): Su objetivo es la formulación, coordinación, ejecución y fiscalización de la política ambiental nacional. Con relación a los recursos hídricos, la ley 1.561/00 fija la estructura de la Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos como la máxima instancia que debe delinear la política nacional del sector hídrico en Paraguay.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS): Desarrolla varios programas sanitarios, incluyendo servicios públicos generales, salud pública, saneamiento básico ambiental, erradicación de vectores, ciencia y tecnología. Es la autoridad de aplicación del Código Sanitario. Como organismos dependientes se citan SENASA y DIGESA.

Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA): Es un organismo técnico del MSPyBS entre cuyas principales funciones se incluyen la planificación, ejecución y supervisión de las actividades de saneamiento ambiental relacionadas con la provisión de agua potable, desagüe en zonas rurales y en poblaciones que tengan un número igual o menor a 10.000 habitantes, independientemente si éstas son urbanas o rurales.

Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA): Es un organismo técnico del MSPyBS, a cuyo cargo está la implementación del Código Sanitario en todo lo referente a la calidad ambiental, disposición de residuos sólidos y excretas, higiene y seguridad ocupacional.

Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP): Es una sociedad anónima formada en el 2002, en reemplazo de la Corporación de Obras Sanitarias (CORPOSANA). Entre sus objetivos se encuentran la provisión de servicios de agua potable para ciudades con población mayor a 10.000 habitantes, incluyendo la captación y tratamiento de agua cruda, almacenamiento, transporte, conducción, distribución y comercialización de agua potable; además de la disposición de los residuos de tratamiento y la provisión de servicios de alcantarillado, incluyendo su recolección y tratamiento.

Ente Regulador de Servicios Sanitarios del Paraguay (ERSSAN): Es una entidad autárquica con personería jurídica, dependiente del Poder Ejecutivo, que establece entre sus facultades y obligaciones regular la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario, supervisar el nivel de calidad y de eficacia del servicio, proteger los intereses de la comunidad y de los usuarios, controlar y verificar la correcta aplicación de las disposiciones vigentes en lo que a su competencia se refiera. Es la autoridad de aplicación de la ley 1.614/00 del marco regulatorio y tarifario de los servicios de agua potable y alcantarillado.

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC): Es competente sobre temas de recursos hídricos por medio de la Dirección de Recursos Minerales, Departamento de Recursos Hídricos; el Centro Multiuso de Monitoreo Ambiental, que cuenta con una red de monitoreo automatizado, encargado del manejo y control de datos hidrológicos; la Comisión Acueducto que gestiona proyectos de abastecimiento de agua para la región del Chaco.

Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP): Encargada del monitoreo hidrológico fluvial, que opera las redes de los recursos hídricos superficiales, y la navegación fluvial.

Administración Nacional de Electricidad (ANDE): Administra y opera aprovechamientos hidroeléctricos nacionales y están a su cargo las redes de monitoreo hidrológico en las cuencas hidrográficas donde tienen embalses de aprovechamiento hidroeléctrico.

Dirección de Meteorología e Hidrología: Depende de la Dirección Nacional de Aeropuertos Civiles (DINAC) y es responsable, a nivel nacional, del monitoreo atmosférico y climático. Administra y opera redes meteorológicas en el territorio nacional y es nexo del Gobierno con la Organización Meteorológica Mundial.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG): Cuenta con el programa de agro meteorología que administra redes de observación atmosférica con fines agro meteorológicos. Administra un programa de riego a nivel nacional.

Secretaría de Emergencia Nacional (SEN): Da respuestas a emergencias, entre ellas las vinculadas a los recursos hídricos, como sequías e inundaciones.

Ministerio de Relaciones Exteriores: Atiende proyectos y programas transfronterizos, y realiza el seguimiento a los acuerdos internacionales, entre ellos, los vinculados a los recursos hídricos y al ambiente.

Gobiernos municipales omunicipalidades: Entre sus funciones se encuentra el aprovisionamiento de agua y alcantarillado sanitario en los casos en que estos servicios no fueren prestados por otros organismos públicos, y el establecimiento de un régimen local de servidumbre y de delimitación de riberas de ríos, lagos y arroyos.

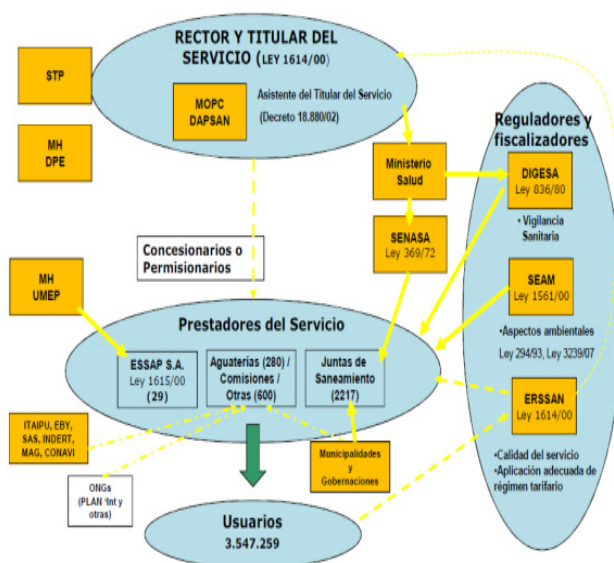
Gobiernos departamentales o gobernaciones: Están en proceso de organización institucional con la creación de secretarías de medio ambiente. Algunas gobernaciones coordinan y apoyan económicamente la perforación de pozos e instalación de sistemas de agua potable en compañías o barrios. En las actividades de disposición de efluentes, coordinan acciones de monitoreo y control con las instituciones responsables del control ambiental.

Figura 2 – Listado de instituciones del Estado paraguayo vinculadas al sector hídrico

SEAM	MSPyBS	SENASA	DIGESA	ESSAP
ERSSAN	MOPC	ANNP	ANDE	Dirección de Meteorología e Hidrología
MAG	SEN	MRE	Municipalidad	Gobernación

Fuente: Elaboración propia (2017).

A continuación se presenta un esquema de las relaciones entre las diferentes instituciones vinculadas al sector de los recursos hídricos.

Figura 3 – Interrelaciones de las instituciones vinculadas a los recursos hídricos

Fuente: Plan Estratégico MOPC, 2012.

Las instituciones gubernamentales emplean normativas sobre los distintos usos del agua. La falta de conexión entre ellas dificulta la gobernabilidad en la gestión y permite que nuevas legislaciones se vayan creando sin aportar a la creación y fortalecimiento de una estructura institucional y un marco legal para una acción más concertada de los recursos hídricos.

Con respecto al agua potable, si bien la regulación de los servicios cae bajo la responsabilidad del ERSSAN, ESSAP es creado para la provisión de agua potable y alcantarillado sanitario. Por otro lado, la regulación del recurso es responsabilidad de la SEAM, a través de la Dirección General de Recursos Hídricos, cuya función es la formulación e implementación de la política nacional de gestión de los recursos hídricos.

Gobernabilidad y gestión de cuencas

Existe un problema de gobernabilidad reflejado en una débil institucionalidad. Los marcos institucionales son decisivos para la implementación de la Gestión Integral de Recursos Hídricos (GIRH), para pasar del discurso a las acciones concretas y para dar cumplimiento efectivo a los objetivos, muchas

veces ambicioso, que se recogen en los planes nacionales sin los instrumentos necesarios o adecuados para lograrlos (ABED, 2007).

Un modelo de gestión basado en el manejo de cuencas coexiste ligado a intereses que parecen contrapuestos pero que necesitan la existencia de un equilibrio entre ellos ya que coordinan acciones y concertan objetivos y planes para dar solución a los problemas asociados al aprovechamiento y uso del recurso.

Los problemas de gobernabilidad del agua se asocian a la administración del agua a partir de la unidad de ciclo hidrológico (aguas superficiales y aguas subterráneas) para gestionarse integralmente, la necesidad de ampliar y fortalecer las capacidades institucionales públicas, el establecimiento de regulaciones claras y efectivas para la provisión de servicios eficientes, la gestión coordinada de las cuencas compartidas, y la formulación e implementación de políticas efectivas, transversales, coordinadas, especialmente con las territoriales, y la acción subsidiaria de los gobiernos cuando sea posible y la sensibilización y motivación de la población [CITATION [Dom10]].

Organizaciones de gestión de cuencas

Se puede destacar que las organizaciones existentes en el territorio nacional, al nivel de cuencas y microcuencas son incipientes, sin embargo la organizaciónUnión Internacional para la Conservación de la Naturaleza [CITATION [UIC06]], en su informe "Gobernanza del agua en América del Sur", menciona las presentadas en el cuadro 1.

Cuadro 1: Organizaciones de gestión de cuencas del Paraguay

Cuenca Nacional del río Pilcomayo	Que integra con la Argentina la Comisión Binacional, y con Bolivia la Comisión Trinacional del río Pilcomayo. Depende del MOPC y es responsable de las tareas de manejo del agua del río Pilcomayo en el territorio paraguayo.
Cuencas de los arroyos Rory y Rorymi (La Colmena)	Son administradas a través de una autoridad formada por los usuarios de las cuencas, que administra las cuencas altas, las tomas de agua, las represas, y la cantidad y uso del agua potable y para riego. Esta organización (colonia de inmigrantes japoneses y paraguayos) es considerada un referente de administración eficiente. Aunque está relacionada con la comunidad y el gobierno local, no lo está con los gobiernos departamental y central.

Organización de la cuenca alta del río Tebicuary	Agremia a productores de arroz en el departamento de Misiones y fue creada a fin de aprovechar los recursos hídricos para la irrigación de rubros agrícolas con alta demanda de agua.
Juntas Vecinales de Conservación de Recursos Naturales	Son organismos civiles con personería jurídica. Se organizan por microcuencas con la intención de planificar conjuntamente las prácticas de manejo de recursos naturales y administrar fondos.
Organismos de cuenca implementados por la SEAM	A partir del 2006 y con la vigencia del reglamento de creación del Consejo de Aguas para la gestión de los recursos hídricos del Paraguay.

Fuente: Elaboración propia.

Organizaciones nacionales vinculadas al agua potable

Figura 4 – Instituciones vinculadas al agua potable

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a los sistemas de abastecimiento de agua potable, las organizaciones nacionales vinculadas son:

Juntas de Saneamiento Ambiental: Apoyadas por el gobierno a través del SENASA, son consideradas un modelo exitoso para comunidades urbanas menores y rurales, que sin subsidios no podrían garantizar el derecho de todo habitante de consumir agua potable. Las juntas son muy utilizadas en la zona rural y la experiencia ha sido galardonada en el ámbito internacional. Bajo esta modalidad de gestión, las comunidades reciben los sistemas de provisión de parte de SENASA, que luego son administrados por las Juntas de Saneamiento Ambiental, recayendo bajo su responsabilidad la operación y mantenimiento de los mismos. Debido al número creciente de juntas y comisiones de saneamiento

(cercano a los 2.000), se creó la figura de la Asociación de Juntas de Saneamiento Ambiental, de carácter departamental, con la intención de descentralizar las funciones del SENASA. Estas asociaciones potencian la ayuda mutua entre las juntas asociadas.

Sistemas privados: En la actualidad están registradas en ERSSAN aproximadamente 1.400 aguateras privadas que operan en diferentes municipios del país. Las aguateras cumplen un rol muy destacado en la ampliación de la cobertura de agua para abastecimiento humano donde no llega el Estado. Es importante apoyar esta iniciativa privada comunitaria y establecer las reglas de mercado y garantía en la calidad del servicio, esta última, en la actualidad, a cargo del ERSSAN. La participación de estas instituciones en la cobertura nacional es del 17,4% de la población, según la Encuesta Permanente del Hogar (2005).

Cámara Paraguaya del Agua: Gremio que aglutina a servicios privados de agua potable, principalmente a prestadores de servicios que suministran agua a través de aguateras, contando con pozos tubulares profundos propios y redes de cañerías. Están regulados por el ERSSAN.

Asociación Paraguaya de Recursos Hídricos (APRH): Es una organización de profesionales multidisciplinarios del sector de los recursos hídricos.

Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (AIDIS) – Capítulo Paraguay: Vincula a especialistas del sector hídrico y de saneamiento.

Sociedad Paraguaya de Agua Subterránea: Aglutina a especialistas de aguas subterrâneas.

Comité Nacional del Programa Hidrológico Internacional – UNESCO – Capítulo Paraguay: Vincula a representantes de temas hidrológicos, de diversos sectores.

Corporación Agua para el Chaco: De reciente creación, es un modelo de participación público-privado orientado a la gestión integrada de los recursos hídricos del Chaco paraguayo.

Organizaciones no gubernamentales (ONGs): Existen numerosas organizaciones no gubernamentales que trabajan en el área de recursos hídricos y el medio ambiente. Propician el desarrollo de proyectos sustentables con la participación de la sociedad civil en la gestión del agua.

Unidades académicas universitarias: Existen unidades académicas y laboratorios que llevan a cabo investigaciones sobre los recursos hídricos en sus diversos aspectos, además de servicios de laboratorios sobre la calidad del agua.

CONCLUSIONES

Para la preservación de un recurso natural como el agua y su fuerte interdependencia con los demás recursos naturales, en su gestión debe considerarse la incorporación a la gestión de la dimensión ambiental y territorial. La gestión de cuencas propone desafíos en cuanto a las diversas actividades que se desarrollan en la misma y que conviven ligadas en intereses que parecen contrapuestos. Los mismos necesitan un equilibrio entre ellos, de tal manera que el hombre no puede llevar a cabo un desarrollo sin que este sea sustentable.

Por ello, la búsqueda de una mayor descentralización de la gestión del recurso hídrico a través de ámbitos de participación social, intersectorial e interinstitucional, a niveles nacionales, regionales y locales, son el principal instrumento para una gobernabilidad y gestión eficaz. De esta manera se atienden no solo los intereses individuales, sino un interés general más importante: proteger la fuente que nos provee los insumos para sobrevivir.

Es notable la necesidad de datos y mapas de criticidad ambiental en el uso de los recursos hídricos en Paraguay, como también de un sistema de información relacionada con los recursos hídricos de uso público, y de un Plan Nacional de Recursos Hídricos en el cual se defina la estrategia y los pasos para la gobernabilidad y el uso sostenible de los recursos del agua en el país.

Con la gobernabilidad se busca el resguardo del ejercicio de gobierno sobre la base de determinadas prácticas públicas democráticas, éticas y transparentes. Entre ellas se incluyen las capacidades institucionales, públicas, sociales o privadas, así como el liderazgo, la participación social, la coordinación y cooperación, la prevención y gestión de conflictos, el acceso a la información y al conocimiento útil. Entre los retos que plantea la gobernabilidad del agua, tal como explican Solanes y Jouralev (2005), está la definición de intereses sobre el recurso desde una perspectiva que incluya a todos los usuarios por igual, con o sin derechos formalizados. Aspectos como éste, así como la distribución y, por ende, la competitividad y conflictividad entre grupos de interés, no admiten una

solución única, sino que requieren de soluciones diferenciales acordes con cada contexto socioeconómico.

El logro de la gobernabilidad local del agua comprende, en definitiva, un paquete de medidas que van más allá de la aprobación de leyes o la creación de instancias nacionales. Una buena gobernabilidad hídrica está también condicionada por el ejercicio equitativo de los derechos y deberes sobre los recursos por parte de todos los actores sociales, y la consideración de los diferentes intereses y poderes sectoriales de los usuarios del agua.

REFERÊNCIAS

ABED, S. y. **Régimen Jurídico Ambiental de la República del Paraguay.** Asunción Paraguay: IDEA, 2007.

BERNAL, A., RIVAS, L., & PEÑA, P. Propuesta de un modelo de co-gestión para los pequeños Abastos Comunitarios en Colombia. **Perfiles latinoamericanos***, 22*(43), 159-184, 2014.

BORDA, D., & CABALLERO, M. **Desempeño e Institucionalidad Tributaria en Paraguay**. Asunción: CADEP, 2017.

BURHENNE-GUILMIN, F., & SCANLON, J. (2004). **International Environmental Governance, IUCN Environmental Policy and Law Paper N° 49**. Switzerland: IUCN Gland.

CARMONA L., M. (s.a.). **La Constitución y el agua.** Obtenido de: www.juridicas.unam.mx

CEPAL. **Consideraciones sobre el indice de gini para medir la concentracion del ingreso**. Chile: Naciones Unidas, 2001.

CEPAL. **Desigualdad, Concentración del Ingreso y tributación sobre altas rentas en America Latina.** Chile: Naciones Unidas, 2015.

DGEEC. **Boletín de Pobreza,** 2015.

DGEEC. **Encuesta Permanente de Hogares.** Itapúa: Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos, 2015.

DOBB, M. **Teorías del Valor y la Distribución desde Adam Smith.** España: Siglo XXI editores S.A., 2004.

DOMÍNGUEZ, J. El acceso al agua y saneamiento: Un problema de capacidad institucional local. Análisis en el estado de Veracruz. **Revista de gestión y política pública, volumen XIX** (Número 2, II semestre de 2010), p. 311-350.

DOUROJEANNI, A., & JOURAVLEV, A. **Crisis de gobernabildad en la gestión del agua.** CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

LUSTIG, N. **Distribución del Ingreso**. Mexico, 1976.

MARAÑON PIMENTEL, B. **Hacia la corresponsabilidad en la gestión del agua:** por una relación de sostenibilidad entre usuarios y organismos operadores. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. México: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, 2009.

Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.).

MONTE DOMECQ, R. **Marco legal e Institucional del Agua en Paraguay,** 2004.

OXFAM. **Una economía para el 99%.** Madrid, 2017.

OXFAM. **Políticas Públicas para combatir la pobreza en España.** Madrid: Consejo Económico y Social España, 2017.

PEREZ, S. J. M. **Keynes:** crecimiento económico y distribución de la renta. Madrid: Thomson Reuters, 2012.

ROMERO, I. La distribución del ingreso y las teorias macroeconomicas del crecimiento. NEGOTIUM, 56-78, 2014.

ROVERE, A. O. **Gobernanza del agua en América del Sur:** dimensión ambiental. Suiza y Cambridge, Reino Unido: UICN, Gland, 2006.

SAS. (2017). SECRETARIA DE ACCION SOCIAL PARAGUAY. Obtenido de Secretaria de Accion Social Paraguay.

SEAM. **Orientaciones para confirmar y fortalecer los Consejos de Agua en Paraguay.** Direccion General y Conservacion de los Recursos Hídricos, SEAM, Asuncion, 2010.

Secretaría de Acción Social. (2015). **Programas Sociales.** Obtenido de Union Internacional para la Conservacion de la Naturaleza. (2006). **Gobernanza del agua en América del Sur:** dimensión ambiental. UICN, Gland (Suiza) y Cambridge (Reino Unido).

COEFICIENTE de Gini Wikipedia. (19 de abril de 2017). Políticas públicas. La Nación.

VARIOS, A. Distribución del Ingreso. (p. 1-18). Mexico, 2000.

PARTE IV

DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE

A quarta parte deste livro reúne cinco capítulos selecionados do grupo temático "Desenvolvimento e meio ambiente". O tema do meio ambiente, mesmo estando presente desde o primeiro Simpósio, passou a constituir um eixo próprio nos últimos eventos em razão do crescimento de sua importância nos diversos cursos das instituições integrantes da Rede como também no cenário internacional dos estudos sobre desenvolvimento. A implantação dos grandes projetos de construção de hidrelétricas nos países da região e a manifestação crescente de grandes desafios ambientais para o desenvolvimento têm feito deste tema um assunto emergente, na perspectiva do desenvolvimento sustentável.

O primeiro capítulo analisa a saúde ambiental nas microrregiões (COREDEs) do Rio Grande do Sul, utilizando a metodologia Força Motriz-Pressão-Situação-Exposição-Efeito-Ação (FPSEEA), que foi criada no âmbito da Organização Mundial da Saúde (OMS), do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e da Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (USEPA), para mensurar e monitorar as possíveis situações de agravos relacionadas à saúde populacional. O segundo faz uma avaliação preliminar da eficiência da utilização dos sistemas de Coagulação/Floculação/Sedimentação

(CFS), utilizando como coagulantes o Sulfato de Alumínio (SA), o Cloreto Férrico (CF) e o Tanfloc SG (TSG), na redução da turbidez e cor da água bruta do Arroio Clarimundo, localizado no município de Cerro Largo (RS, Brasil). O terceiro capítulo analisa a variação da qualidade ambiental e do comportamento do Arroyo Porá (Encarnación, Paraguai) em relação aos eventos extremos de precipitação pluviométrica ocorridos entre 2005 e 2016, no contexto da realidade criada com a implantação da Usina Hidrelétrica de Yacyretá e do Conjunto Habitacional Arroyo Porá. O quarto capítulo apresenta o estudo a respeito da política de sustentabilidade no Sicredi União RS, com mapeamento das práticas de sustentabilidade desenvolvidas na Unidades de Atendimento de Santo Ângelo. O quinto aborda a tutela jurídica das áreas de preservação permanente (APPs) das propriedades rurais no âmbito do Brasil, da Argentina e da República do Uruguai, destacando os benefícios das mesmas, seu funcionamento e os interesses individuais e coletivos sobre esses espaços.

CAPÍTULO 1

UTILIZAÇÃO DO MODELO FPSEEA APLICADO A INDICADORES DE SAÚDE AMBIENTAL PARA AS MICRORREGIÕES DO RIO GRANDE DO SUL

Alexandre Luiz Schäffer[1]
Danilo Epaminondas Martins e Martins[2]
Jéssica Simon Da Silva Aguiar[3]
Erikson Kaszubowski[4]
Iara Denise Endruweit Battisti[5]

1 Mestre em Ambiente e Tecnologias Sustentáveis (UFFS – Campus Cerro Largo). Contato: alexandreluiz1992@hotmail.com

2 Mestre em Ambiente e Tecnologias Sustentáveis (UFFS – Campus Cerro Largo). Contato: epaminondasmartins@hotmail.com

3 Engenheira Ambiental. (UFFS – Campus Cerro Largo-RS. Contato: jetimeaguiar@hotmail.com

4 Doutor em Psicologia. Professor, colaborador do projeto. (UFFS – Campus Florianópolis). Contato: erikson@uffs.edu.br

5 Doutora em Epidemiologia. Professora, colaboradora do projeto. (UFFS – Campus Cerro Largo). Contato: iara.battisti@uffs.edu.br

INTRODUÇÃO

Estudos demonstram que as modificações ambientais oriundas do consumo de recursos naturais aumentam o risco de exposição a doenças e atuam negativamente na vida da população (PHILIPPI, 2005). Esses problemas se acentuam em locais em que se acumulam fontes de riscos advindas de processos produtivos passados ou presentes (SILVA, 2011).

No Brasil, a incidência e o tipo de doenças podem ter uma ampla variação, sendo necessária a elaboração de indicadores de saúde ambiental adaptados para as diversas regiões, de modo a compreender a combinação dos determinantes sociais e ambientais, constituindo um passo importante para desenvolver ações intersetoriais de gestão na saúde pública (FRANCO NETTO et al., 2009).

De acordo com Brasil (2011), estruturar sistemas de monitoramento que permitem prevenir as consequências das mudanças ambientais na saúde, auxiliando no planejamento, na execução e avaliação de ações governamentais em medidas preventivas no combate a doenças e outros males causados à população é um dos grandes desafios enfrentados pela saúde pública (CALIJURI, 2009). Nesse contexto, um indicador de saúde ambiental pode ser definido como uma medida que sintetiza, em termos facilmente compreensíveis e relevantes, alguns aspectos da relação existente entre a saúde e o ambiente (BRASIL, 2011).

O cálculo de indicadores de saúde ambiental é facilitado pela disponibilidade de dados referente à saúde e ao ambiente, através dos sistemas de informação disponíveis para o acesso aos dados públicos. Dessa forma, a disponibilidade de informação relacionadas à saúde é essencial não só aos profissionais da área, mas também para a população em geral, que vem buscando cada vez mais participar das tomadas de decisões (HELLER, 1998).

Por sua vez, a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (USEPA) elaboraram a metodologia Força Motriz-Pressão-Situação-Exposição-Efeito-Ação (FPSEEA), indicado para mensurar e monitorar as possíveis situações de agravos relacionadas à saúde populacional (FRANCO NETTO et al., 2009; FREITAS, 2007).

Nesse sentido, objetivo desta pesquisa é aplicar indicadores de saúde ambiental nas microrregiões (COREDEs) do Rio Grande do Sul utilizando a metodologia

FPSEEA para servir como monitoramento de agravos a saúde relacionados às alterações do meio ambiente.

METODOLOGIA

COREDEs no Estado do Rio Grande do Sul

Para a elaboração dos indicadores de saúde ambiental utilizou-se a classificação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). A divisão dos Conselhos foi implantada em 1994, tendo como objetivo promover o desenvolvimento regional, a busca de ações do governo para melhoria da qualidade de vida da população, bem com uma distribuição equitativa da renda entre as pessoas residentes no estado do RS (ATLAS, 2013).

No Quadro 1 apresentam-se os COREDEs com seu respectivo número de municípios e população residente referentes ao ano de 2010.

Quadro 1 – Número de municípios por COREDE, Região Funcional e número de habitantes em 2010

REGIÃO FUNCIONAL	COREDE	Nº MUNICÍPIOS	Nº HABITANTES
RF 1	Centro Sul	17	253.461
	Paranhana Encosta da Serra	10	204.908
	Vale do Caí	19	169.580
	Vale do Rio dos Sinos	14	1.290.491
	Metropolitano Delta do Jacuí	10	2.420.262
RF 2	Vale do Rio Pardo	23	418.141
	Vale do Taquari	36	327.723
RF 3	Hortênsias	07	126.985
	Serra	32	862.305
	Campos de Cima da Serra	10	98.018
RF 4	Litoral	21	296.083
RF 5	Sul	22	843.206
RF 6	Campanha	07	216.269
	Fronteira oeste	13	530.150

RF 7	Fronteira Noroeste	20	198.861
	Missões	25	248.016
	Noroeste Colonial	11	166.599
	Celeiro	21	141.482
RF 8	Alto Jacuí	14	155.264
	Central	19	391.633
	Jacuí Centro	07	143.340
	Vale do Jaguari	09	117.250
RF 9	Médio Alto Uruguai	22	148.403
	Nordeste	19	126.872
	Norte	32	221.418
	Produção	21	338049
	Alto da Serra do Botucaraí	16	103.979
	Rio da Várzea	20	130.548

Fonte: ATLAS (2013) e IBGE (2010).

Os dados apresentados no Quadro 1 referem-se ao número de municípios que compõem cada COREDE e sua respectiva Região Funcional (RF) de acordo com o Atlas de 2013. Já os dados da população são referentes às informações do Censo Demográfico de 2010 (IBGE). Procurou-se utilizar os dados mais recentes disponíveis nos sistemas de informação utilizados.

Coleta de dados nos sistemas de informação

Para a elaboração dos indicadores que compuseram a matriz do modelo FPSEEA, foram utilizados os sistemas de informação apresentados no Quadro 2. Em ambos os sistemas de informação, foram levantados os dados referentes ao ano de 2010 para elaboração dos indicadores utilizados neste estudo.

Quadro 2 – Sistemas de informação utilizados para a elaboração dos indicadores aplicados ao modelo FPSEEA

SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	SIGLA	ENDEREÇO
Departamento de Informática do SUS	DATASUS	datasus.gov.br
Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013	ATLAS BRASIL	atlasbrasil.org.br

Fonte: DATASUS; Atlas Brasil – elaborado pelos autores.

Modelo FPSEEA

No Brasil, no final da década de 1990, foram iniciadas as primeiras propostas no que tange à coleta de dados e à construção de indicadores de saúde ambiental. Atualmente muitos estudos da área utilizam o modelo conhecido por Força Motriz – Pressão – Situação – Exposição – Efeito – Ação (FPSEEA) (BRASL, 2011).

Essa metodologia foi desenvolvida pela OMS juntamente com o PNUMA e a USEPA, com o objetivo de mensurar e monitorar as possíveis situações de agravos relacionadas à saúde populacional (FREITAS, 2007).

Na sequência, o Quadro 3 elenca as categorias que compõem o modelo FPSEEA e a respectiva descrição de acordo com autores que estudam essa metodologia.

Quadro 3 – Componentes do modelo FPSEEA e respectiva descrição

CATEGORIA	DESCRIÇÃO
Força Motriz	Corresponde aos fatores que influenciam os mais diversos processos ambientais que poderão afetar a saúde humana. Dentre os indicadores mais utilizados dessa categoria estão o crescimento econômico (PIB e PIB per capita), o crescimento populacional (taxa de crescimento populacional) e a concentração da população em determinadas áreas ou regiões (taxa de urbanização) (BRASIL, 2011).
Pressão	São oriundas das forças motrizes. As pressões expressam-se como consequência dos processos produtivos e da ocupação humana, podendo surgir em todos os estágios da cadeia de produção, desde a extração dos recursos naturais, seu processamento e distribuição até o consumidor final e os resíduos produzidos (BRASIL, 2011).
Situação	De acordo com Silva (2011), a situação ou estado do meio ambiente pode ter origem de várias pressões exercidas no meio, as quais indicam uma degradação ambiental. As pressões podem contribuir para aumentar a frequência ou a magnitude de determinadas ambientais que dão origem a efeitos negativos sobre a saúde (agravamento das enchentes e secas, elevação da concentração de poluentes atmosféricos, contaminação da água para consumo humano, aumento do número de áreas com solo contaminado e domicílios com saneamento inadequado) (FRANCO NETTO et al., 2009).

Exposição	É considerado um conceito-chave em relação à saúde ambiental, pois estabelece as possíveis inter-relações de determinadas situações ambientais e seus efeitos sobre a saúde da população em um contexto espacial e temporal. É um pré-requisito para a construção de indicadores de exposição que se refere a determinados grupos populacionais (crianças, idosos, mulheres, indígenas, quilombolas etc.) e/ou a territórios específicos (país, estado, bairro, setor censitário, assentamento rural, distrito sanitário etc.) em um período analisado (BRASIL, 2011).
Efeito	De acordo com Silva (2011), é o ponto final do processo, que são enfrentados pela população devido à exposição, pois estão diretamente relacionados a ela. Os efeitos podem manifestar-se em diferentes níveis, variando desde sub-clínicos (envolvendo apenas redução na função ou perda de bem-estar) até os mais intensos, que podem tomar a forma de doenças ou até resultar em óbito (FRANCO NETTO et al., 2009).
Ação	As ações devem ser tanto baseadas em indicadores de diferentes níveis, podendo gerar intervenções em cada um deles, permitindo avaliar sua eficácia, eficiência e efetividade. Podem ser de curto prazo ou remediadoras (tratamento de pessoas afetadas) ou de longo prazo (procedimentos de controle e prevenção são mais eficazes, pois procuram interromper mecanismos de exposição) (FRANCO NETTO et al., 2009).

Fonte: FRANCO NETTO et al. (2009) e BRASIL (2011) – elaborado pelos autores.

Para a construção da matriz de indicadores, utilizaram-se como referências os estudos de Franco Netto et al. (2009) e Silva (2011). A metodologia utiliza a classificação dos indicadores de acordo com a força de intensidade negativa, como se apresenta no próximo quadro.

Quadro 4 – Classificação das escalas utilizada como metodologia ao modelo FPSEEA

MÁXIMA
ALTA
MODERADA
BAIXA

Fonte: Franco Netto et al. (2009) e Silva (2011) – elaborado pelos autores.

No Quadro 4, a escala máxima (cinza 70%) representa os piores indicadores, ou seja, a maior força de intensidade negativa. A escala alta (cinza 40%) indica melhores condições quando comparada à máxima e as piores condições em relação à moderada. A escala moderada (cinza 20%) representa melhores

condições que a escala alta e piores situações que a baixa. Por fim, a escala de intensidade baixa (cinza 10%) representa as melhores condições.

Para classificar os dados nessas escalas apresentadas foram utilizadas medidas descritivas, como quartis, valor mínimo e valor máximo para cada indicador abordado no estudo.

Com relação aos indicadores PIB per capita e porcentagem da população com banheiro e água encanada, utilizou-se a seguinte metodologia para elaboração de suas respectivas faixas de escalas:

— MÁXIMA = valor mínimo ao quartil 1;
— ALTA = quartil 1 + 0,01 ao quartil 2;
— MODERADA = quartil 2 + 0,01 ao quartil 3;
— BAIXA = quartil 3 + 0,01 ao valor máximo.

Por outro lado, para os indicadores porcentagem de pessoas vulneráveis à pobreza, porcentagem de pessoas acima de 18 anos desocupadas, ausência de rede de esgoto, ausência de coleta de resíduo sólido na área urbana, porcentagem de famílias sem atendimento com rede de água, porcentagem de famílias sem tratamento de água, porcentagem da população com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados, porcentagem de famílias sem coleta e com disposição inadequada de resíduo sólido, taxa de morbidade por doenças infecciosas e parasitárias, até 4 anos, taxa de morbidade por doenças infecciosas e parasitárias e taxa de mortalidade por doenças infecciosas e parasitárias, utilizou-se da seguinte metodologia para composição de suas respectivas escalas:

— BAIXA = valor mínimo ao quartil 1;
— MODERADA = quartil 1 + 0,01 ao quartil 2;
— ALTA = quartil 2 + 0,01 ao quartil 3;
— MÁXIMA = quartil 3 + 0,01 ao valor máximo.

Após a distribuição dos indicadores no quadro de escala elaborou-se a matriz lógica dos indicadores, corroborando as piores e melhores microrregiões do estado do RS. Por fim, buscou-se avaliar a relação (positiva ou negativa) dos indicadores socioambientais com os indicadores de saúde dos municípios que compõem os COREDEs do RS.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir da aplicação metodológica baseada nos estudos de Franco Netto et al. (2009) e Silva (2011) chegou-se aos resultados apresentados nesta seção.

No Quadro 5 são apresentados os indicadores de saúde ambiental (ano de 2010) selecionados para a matriz lógica dos COREDEs do Estado do Rio Grande do Sul.

Quadro 5 – Indicadores de saúde ambiental selecionados no modelo FPSEEA para a matriz lógica (2010)

COMPONENTE	INDICADOR	FONTE
A – Força Motriz	A1 – PIB per capita A2 – Porcentagem de pessoas vulneráveis à pobreza A3 – Porcentagem de pessoas acima de 18 anos desocupadas	DATASUS ATLAS BRASIL ATLAS BRASIL
B – Pressão	B1 – Ausência de rede de esgoto B2 – Ausência de coleta de resíduo sólido na área urbana	DATASUS ATLAS BRASIL
C – Situação	C1 – Porcentagem de famílias sem atendimento com rede de água C2 – Porcentagem da população com banheiro e água encanada	DATASUS ATLAS BRASIL
D – Exposição	D1 – Porcentagem de famílias sem tratamento de água D2 – Porcentagem da população com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados D3 – Porcentagem de famílias sem coleta e com disposição inadequada de resíduo sólido	DATASUS ATLAS BRASIL DATASUS
E – Efeito	E1 – Taxa de morbidade por doenças infecciosas e parasitárias, até 4 anos E2 – Taxa de morbidade por doenças infecciosas e parasitárias E3 – Taxa de mortalidade por doenças infecciosas e parasitárias	DATASUS DATASUS DATASUS

Fonte: DATASUS; BRASIL – elaborado pelos autores.

No Quadro 6 apresentam-se as escalas elaboradas para cada indicador que compõe o modelo FPSEEA. Para sua determinação, utilizaram-se medidas estatísticas descritivas, tais como valor máximo, valor mínimo e Quartis para cada indicador.

Quadro 6 – Quadro de escalas para os indicadores de saúde ambiental considerando o modelo FPSSEA para os COREDEs do RS (2010)

Escala	Indicador				
	A1	B1	C1	D1	E1
MÁXIMA	13.679,21 - 16.132,69	93,39 - 99,28	42,20 - 48,86	84,34 - 94,37	22,07 - 31,76
ALTA	16.132,70 - 18.608,95	87,39 - 93,38	31,73 - 42,19	76,46 - 84,33	16,12 - 22,06
MODERADA	18.608,96 - 21.666,56	68,73 - 87,38	23,95 - 31,72	72,91 - 76,45	15,04 - 16,11
BAIXA	21.666,56 - 43.285,99	30,53 - 68,72	7,59 - 23,94	58,67 - 72,90	7,79 - 15,03
Indicador	A2	B2	C2	D2	E2
MÁXIMA	30,24 - 34,77	2,64 - 3,99	88,36 - 93,92	2,11 - 5,11	5,02 - 11,00
ALTA	25,40 - 30,23	1,54 - 2,63	93,93 - 95,49	1,40 - 2,10	4,28 - 5,01
MODERADA	17,70 - 25,39	0,84 - 1,53	95,50 - 96,37	0,79 - 1,39	3,62 - 4,27
BAIXA	6,46 - 17,69	0,32 - 0,83	96,38 - 99,27	0,14 - 0,78	3,08 - 3,61
Indicador	A3			D3	E3
MÁXIMA	4,11 - 5,85			43,02 - 55,58	23,13 - 41,26
ALTA	2,61 - 4,10			32,26 - 43,01	20,31 - 23,12
MODERADA	1,72 - 2,60			17,71 - 32,25	13,98 - 20,30
BAIXA	1,31 - 1,71			0,71 - 17,70	9,95 - 13,97

Fonte: Dados da pesquisa – elaborado pelos autores.

Todos os indicadores abordados neste estudo foram classificados em uma das escalas de tons de cinza (Quadro 6), cuja classificação é apresentada na sequência.

Quadro 7 – Quadro de cores para os indicadores de saúde ambiental considerando o modelo FPSEEA para os COREDEs e Regiões Funcionais do RS (2010)

COREDE	FORÇA-MOTRIZ (A)			PRESSÃO (B)		SITUAÇÃO (C)		EXPOSIÇÃO (D)			EFEITO (E)		
	A1	A2	A3	B1	B2	C1	C2	D1	D2	D3	E1	E2	E3
Centro Sul	14248,25	32,42	4,73	57,90	0,83	24,37	95,78	58,67	0,97	19,06	10,35	3,95	23,19
Metropolitano Delta do Jacuí	43285,99	18,92	5,44	30,53	0,68	13,70	95,43	73,34	0,93	1,66	16,30	4,04	41,26
Paranhana Encosta da Serra	18631,43	10,84	1,75	69,22	0,61	37,06	97,32	74,76	0,92	7,89	16,39	4,11	12,35
Vale do Caí	18500,17	8,20	1,63	93,20	0,95	30,36	98,70	74,28	0,29	13,67	8,92	4,32	18,21
Vale do Rio dos Sinos	24498,49	13,16	4,06	34,28	0,32	30,35	95,56	85,90	0,64	0,71	13,77	4,36	26,28
Vale do Rio Pardo	16296,51	27,44	2,04	82,10	3,07	45,22	91,76	74,92	2,63	46,18	22,75	6,58	21,73
Vale do Taquari	20009,27	11,40	1,31	92,54	1,02	32,07	97,86	77,23	0,50	31,35	21,97	6,11	10,55
Campos de Cima da Serra	32234,89	29,09	2,64	75,31	2,45	48,86	96,20	77,55	0,83	28,72	31,76	11,00	13,54
Hortênsias	18758,77	19,66	2,58	67,26	0,38	22,68	96,34	76,05	0,35	8,05	13,47	4,84	10,73
Serra	26270,05	6,46	1,44	63,37	1,09	20,94	99,27	68,69	0,14	23,09	15,46	5,58	17,98
Litoral	13679,21	23,37	4,28	91,23	0,55	46,89	96,19	71,62	1,28	8,74	7,79	3,08	22,96
Sul	15202,51	32,91	5,21	76,22	1,70	39,23	94,02	78,99	1,51	35,00	11,73	3,51	15,90
Campanha	21533,54	33,23	5,85	58,40	1,86	26,89	93,11	64,27	3,07	28,09	22,70	4,24	26,07
Fronteira Oeste	21325,19	34,77	5,63	63,75	2,58	7,59	95,07	75,24	1,95	10,53	16,16	3,26	24,83
Fronteira Noroeste	18408,44	20,53	1,73	96,35	1,36	17,09	94,98	87,27	2,34	40,65	29,47	6,60	13,18
Celeiro	14636,59	32,05	2,65	99,28	2,83	31,39	88,36	84,95	5,11	42,87	19,43	4,44	16,26
Missões	20333,83	29,84	2,66	95,37	3,36	14,74	95,28	85,35	1,75	49,71	24,01	5,09	24,25
Noroeste Colonial	22065,60	17,93	2,29	97,07	1,13	27,61	98,52	94,37	0,36	41,13	9,85	3,58	19,49
Alto Jacuí	26349,38	16,99	2,98	90,78	1,84	24,39	98,71	87,60	0,65	26,06	17,88	4,78	9,95
Central	17972,32	28,97	2,75	85,58	0,84	48,18	93,64	84,00	2,04	36,78	15,82	4,44	21,14
Jacuí Centro	13878,86	28,68	3,91	87,16	1,38	35,53	93,03	84,14	1,71	27,56	18,98	5,00	23,11
Vale do Jaguari	16205,23	34,10	4,38	87,61	3,46	43,90	95,12	85,76	1,96	42,90	22,38	3,86	21,56
Alto da Serra do Botucaraí	15915,05	27,73	1,58	91,56	3,13	44,01	92,44	68,62	1,17	55,05	15,72	3,44	21,24
Médio Alto Uruguai	14631,19	31,42	2,03	96,47	3,99	38,98	91,61	69,48	3,09	55,58	26,61	6,85	14,13
Nordeste	20215,16	23,21	1,49	82,02	1,76	43,50	96,43	76,86	1,00	43,40	16,07	4,23	11,67
Norte	18586,47	20,06	1,61	89,14	2,06	41,77	94,76	75,44	2,39	46,48	15,84	3,46	32,22
Produção	23569,90	16,55	1,70	93,94	0,68	32,65	95,87	66,58	2,88	33,16	15,48	3,41	18,78
Rio da Várzea	17282,79	27,79	2,46	94,11	3,41	16,95	95,65	77,51	1,54	44,94	16,09	3,63	22,62

Fonte: Dados da pesquisa – elaborado pelos autores.

Verifica-se, no Quadro 7, que os COREDEs que apresentam os piores resultados no ano de 2010 são Médio Alto Uruguai, Vale do Rio Pardo, Celeiro e Missões. O COREDE Médio Alto Uruguai apresentou 9 (69,2%) indicadores

classificados como força negativa de intensidade máxima e os COREDEs Vale do Rio Pardo, Celeiro e Missões apresentaram 7 (53,8%) dos 13 indicadores analisados. No COREDE Hortênsias constataram-se os melhores resultados, sendo encontrado apenas um (1) indicador de intensidade negativa moderada e nenhum (zero) indicador de intensidade negativa máxima.

Entre as melhores condições para o ano de 2010, estão os COREDEs Paranhana Encosta da Serra e Vale do Caí, que novamente não apresentaram indicador de intensidade negativa máxima, com apenas 2 (15,4%) e 3 (23,1%) indicadores de intensidade moderada, respectivamente. Vale ressaltar que os COREDEs que apresentaram as melhores condições do Estado do RS para o ano de 2010, Paranhana Encosta da Serra e Vale do Caí, estão localizados na mesma Região Funcional. Dentre os três COREDEs que apresentaram os piores resultados para o ano de 2010, Celeiro e Missões, também se encontram na mesma Região Funcional.

Apresenta-se a seguir as medidas estatísticas descritivas encontradas para os indicadores abordados no modelo FPSEEA para as microrregiões do Estado do RS.

Quadro 8 – Medidas descritivas para os indicadores selecionados aos COREDEs do RS (2010)

MEDIDA DESC.	FORÇA-MOTRIZ (A)			PRESSÃO (B)		SITUAÇÃO (C)		EXPOSIÇÃO (D)			EFEITO (E)		
	A1	A2	A3	B1	B2	C1	C2	D1	D2	D3	E1	E2	E3
M	20161,61	23,49	2,96	80,06	1,76	31,68	95,25	77,12	1,57	30,32	17,61	4,71	19,83
DP	6181,60	8,31	1,41	18,05	1,07	11,41	2,41	7,97	1,09	16,01	5,80	1,59	6,89
CV	30,66	35,39	47,76	22,54	60,99	36,03	2,53	10,34	69,64	52,81	32,94	33,75	34,74
VM	13679,21	6,46	1,31	30,53	0,32	7,59	88,36	58,67	0,14	0,71	7,79	3,08	9,95
Q1	16132,69	17,70	1,72	68,73	0,84	23,95	93,92	72,91	0,79	17,71	15,04	3,62	13,98
Q2	18608,95	25,40	2,61	87,39	1,54	31,73	95,49	76,46	1,40	32,26	16,12	4,28	20,31
Q3	21666,56	30,24	4,11	93,39	2,64	42,20	96,37	84,34	2,11	43,02	22,07	5,02	23,13
VM	43285,99	34,77	5,85	99,28	3,99	48,86	99,27	94,37	5,11	55,58	31,76	11,00	41,26

Fonte: Dados da pesquisa – elaborado pelos autores.

Nota: M= média; DP= desvio-padrão; CV= coeficiente de variação; VM= valor mínimo; Q1= quartil 1; Q2=quartil 2; Q3= quartil 3; VM= valor máximo.

A partir das medidas estatísticas apresentadas no Quadro 8, observa-se no componente força-motriz que o nível médio do PIB entre as microrregiões é de R$20.161,61 ± R$6.181,60 (média ± desvio-padrão), a porcentagem média de pessoas vulneráveis à pobreza é de 23,49% ± 8,31% , com variabilidade de 35,39

(CV), e a porcentagem de pessoas acima de 18 anos desocupadas para o ano de 2010 é de 2,96% ± 1,41%. Cerca de 47% da população brasileira pertence ao PIB acima de 7,5 mil reais, apresentando algum tipo de emprego formal e com renda familiar acima do nível da pobreza e do nível dos estados, bem como grande parte dos estados das regiões Norte e Nordeste expressam exclusão da população nos indicadores de forças motrizes (FRANCO NETTO, 2009).

A partir da componente pressão, constata-se que a porcentagem média de domicílios com ausência de rede de esgoto é de 80,06% ± 18,05%, e o percentual médio (no Estado) de famílias que apresentavam ausência de coleta de resíduo sólido na área urbana é de 1,76% ± 1,07%. Na componente situação, obteve-se a porcentagem de famílias sem atendimento com rede de água, no RS, de 31,68% ± 11,41% e a porcentagem da população com banheiro e água encanada de 95,25% ± 2,41%.

Quanto à exposição, a porcentagem de famílias sem tratamento de água foi de 77,12% ± 7,97%, enquanto 1,57% ± 1,09% da população apresentavam abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados. Para Razzolini e Günther (2008), regiões carentes e excluídas da rede básica de serviços públicos e a falta de acesso a fontes seguras de água é fator agravante das condições precárias de vida, afetando as condições de higiene pessoal, doméstica e alimentar. Essa situação induz à busca de água em fontes alternativas, de qualidade sanitária duvidosa, ao uso de vasilhames não apropriados para seu acondicionamento em recipientes inadequados para transporte e armazenamento da água.

Nas áreas urbanas brasileiras havia, em 2000, aproximadamente 14 milhões de pessoas sem serviços de coleta de resíduos sólidos (Brasil, 2004). O presente estudo constatou que30,32% ± 16,01% das famílias não possuem coleta e disposição adequada de resíduos, aumentando o risco de contaminação por vetores oriundos do acúmulo de lixo. Por fim, na componente efeito, obteve-se uma taxa de morbidade por doenças infecciosas e parasitárias (até 4 anos de idade) de 17,61% ± 5,80%, uma taxa de morbidade por doenças infecciosas e parasitárias para o RS de 4,71% ± 1,59% e a taxa de mortalidade por doenças infecciosas e parasitárias de 19,83% ± 6,89%. As doenças diarreicas podem ser evitadas através de medidas de saneamento básico adequadas, alertando ao fato de que comprovadamente muito pouco da doença é transmitida através de outras vias

que não estejam associadas à água, ao saneamento e à higiene ou aos alimentos (SILVA, 2011).

No Quadro 9, apresenta-se a componente Ação do modelo FPSEEA, com o objetivo de promover medidas a serem desenvolvidas para a busca de uma melhor qualidade de vida da população.

Quadro 9 – Ações identificadas para os COREDEs do Estado do RS para o modelo FPSEEA

INDICADOR	AÇÃO
Força Motriz	Promover políticas de acesso ao emprego, educação e diminuição da pobreza; Elaborar projetos para diminuir o crescimento urbano desordenado; Criar campanhas para o controle da natalidade; Elaborar projetos para inserção do jovem ao mercado do trabalho.
Pressão	Promover políticas ambientais de saneamento básico que envolva a coleta e o tratamento do esgoto gerado pela população; Promover a coleta e disposição adequada dos resíduos sólidos urbano; Fazer a execução e fiscalização da limpeza periódica de bueiros, lagos e rios, dando um destino adequado ao resíduo coletado.
Situação	Aumentar o número de domicílios atendidos por água tratada, bem como melhorar a eficiência do tratamento utilizado; Elaborar políticas públicas que beneficiem a população que ainda não possuem acesso banheiro adequado ao seu domicílio; Promover políticas públicas que priorizem as demais áreas menos favorecidas com relação a questões deficientes ao saneamento básico.
Exposição	Investir em formas eficazes para tratamento de água e correta distribuição desse recurso; Fazer a fiscalização ao abastecimento de água e a destinação adequada ao esgoto gerado pelas cidades; Fazer a fiscalização do destino ao resíduo sólido urbano gerado pela população.
Efeito	Fazer o monitoramento e a mitigação das possíveis causas das doenças; Realizar a capacitação dos profissionais que são habilitados a atenderem os doentes; Tratamento contínuo e adequado aos doentes.

Fonte: Silva (2011) e Sausen (2014) – adaptado pelos autores.

Para Silva (2011), as ações estão intimamente relacionadas com os órgãos públicos e a participação da população. Precisam ser bem pensadas e planejadas para que sejam factíveis, com fácil aplicabilidade, trazendo impactos positivos, diminuindo casos de algumas patologias. Vários estudos apontam que a

queda da mortalidade infantil parece estar fortemente ligada a intervenções na área das políticas públicas, principalmente no campo da medicina preventiva e do saneamento básico (FREITAS, 2009).

A ampliação da infraestrutura sanitária (abastecimento de água e esgotamento sanitário) em países da América Latina e do Caribe, com precárias condições de saneamento ambiental, é um investimento capaz de melhorar a qualidade de vida da população residente nesses países, através da melhoria da saúde infantil e da redução de gastos relacionados a medicina curativa (TEIXEIRA; PUNGIRUM, 2005). Atualmente, sabe-se que os serviços de saneamento são de vital importância para proteger a saúde da população, minimizar as consequências da pobreza e proteger o meio ambiente (TEIXEIRA; GUILHERMINHO, 2006).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo investigou a relação entre a saúde ambiental e sua relação com a qualidade de vida das pessoas nas microrregiões, definidos pelos COREDEs do Estado do RS. Os COREDEs Celeiro e Missões apresentaram as piores situações, enquanto os melhores cenários são observados nos COREDEs Paranhana Encosta da Serra e Vale do Caí.

As situações extremas, melhores e piores, localizam-se nas faixas leste e noroeste do RS, respectivamente, evidenciando que o acesso a serviços básicos de saneamento pode estar contribuindo diretamente com a saúde pública e com a incidência de doenças diarreicas. No Estado, 80,06% dos domicílios não possuem rede de esgotamento, refletindo nos casos de morbidades.

As ações do modelo FPSEEA indicam medidas para promoção de emprego, educação e diminuição da pobreza, efetivação de políticas públicas na ampliação dos serviços de saneamento básico adequados, monitoramento das possíveis causas das doenças e aperfeiçoamento constante dos profissionais da saúde.

Por fim, através desta pesquisa espera-se evidenciar, aos gestores públicos, um olhar mais atento aos problemas socioeconômicos, ambientais e demográficos para a saúde da população. Para isso, há necessidade de práticas voltadas para a preservação ambiental e investimentos na prevenção de doenças relacionados ao saneamento básico inadequado.

REFERÊNCIAS

ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: http://www.scp.rs.gov.br/atlas. Acesso em: 15 abr. 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador. Saúde ambiental: guia básico para construção de indicadores. Brasília: Ministério da Saúde, 2011. 124p.

BRASIL. Ministério das Cidades. Saneamento ambiental 5. Brasília, DF, 2004.

CALIJURI, M. L.; SANTIAGO A. F.; CAMARGO R. A.; MOREIRA NETO, R. F. Estudo de indicadores de saúde ambiental e de saneamento em cidade do Norte do Brasil. Revista Engenharia Sanitária e Ambiental, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 19-28, 2009.

DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA DO SUS (DATASUS). Disponível em: www.datasus.gov.br. Acesso em: 18 fev. 2016.

FRANCO NETTO, G. et al. Impactos socioambientais na situação de saúde da população brasileira: Estudo de indicadores relacionados ao saneamento ambiental inadequado. Revista Tempus Actas em Saúde Coletiva, Brasília, v. 4, n. 4, p. 53-71, 2009.

FREITAS, C. M. Abordagem ecossistêmica para o desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade ambiental e de saúde – região do Médio Paraíba. Relatório técnico-científico. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. 172 p.

HELLER, L. Relação entre saúde e saneamento na perspectiva do desenvolvimento. Revista Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 73-84, 1998.

PHILIPPI Jr, A.; MALHEIROS, T. F. Saneamento e saúde pública: integrando homem e ambiente. Cap. 1. p. 3-31. In: PHILIPPI Jr., Arlindo. Saneamento, saúde e Ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável. Barueri, SP: Manole, 2005. cap. 1, p. 3- 31.

RAZZOLINI, M. T. P.; GÜNTHER, W. M. R. Impactos na saúde das deficiências de acesso a água. Saúde e Sociedade, 17(1), 21-32. 2008.

SILVA, D. R. R. Inter-relação entre indicadores socioeconômicos, ambientais, epidemiológicos e as doenças diarreicas agudas em menores de cinco anos, no estado do Pará. Dissertação (Mestrado em Modalidade Profissional em Saúde Pública). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2011.

SILVA, A. D. S. C. Atenção primária ambiental: na estratégia de saúde da família. 2011.

TEIXEIRA, J. C.; GUILHERMINO, R. L. Análise da associação entre saneamento e saúde nos estados brasileiros, empregando dados secundários do banco de dados indicadores e dados básicos para a saúde 2003– IDB 2003. Revista Engenharia Sanitária e Ambiental, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 277-282, jul./set. 2006.

TEIXEIRA, J. C.; PUNGIRUM, M. E. M. de C. Análise da associação entre saneamento e saúde nos países da América Latina e do Caribe, empregando dados secundários do banco de dados da Organização Pan-Americana de Saúde – OPAS. Rev. Bras. Epidemiol. 8(4): 365-76, 2005.

AGRADECIMENTOS

A FAPERGS e UFFS.

CAPÍTULO 2

AVALIAÇÃO PRELIMINAR DO PROCESSO DE COAGULAÇÃO APLICADO EM ÁGUAS DE ABASTECIMENTO PÚBLICO

Letiane T. Hendges[1]
Roselaine C. R. Reinehr[2]
Fernando H. Borba[3]

INTRODUÇÃO

Os sistemas de tratamento de água representam uma vasta infraestrutura em todo o mundo e são fundamentais para a melhora na qualidade da vida humana. Com isso, tem-se uma pressão sobre as companhias de abastecimento de água para que elas forneçam aos usuários água em quantidade e qualidade adequada.

1 Engenheira ambiental e sanitária (UFFS – Campus Cerro Largo). Mestranda em Engenharia Química (UFSC). Contato: letiane.hendges@hotmail.com

2 Engenheira ambiental e sanitária (UFFS – Campus Cerro Largo). Contato: cristina.regei321@outlook.com

3 Doutor em Engenharia UEM (UFFS – Campus Cerro Largo). Contato: borba@uffs.edu.br.

Para atender aos requisitos mínimos estabelecidos pelas legislações de qualidade da água, podem ser aplicados processos convencionais de tratamento, baseados em sistemas de Coagulação/Floculação/Sedimentação (CFS) e posterior filtração e desinfecção.

O processo de CFS tem por finalidade a remoção de partículas coloidais que são previamente desestabilizadas no processo de coagulação, aglutinadas e adensadas na floculação e precipitadas na sedimentação (AYECHE, 2012). Em um processo convencional de tratamento de água podem ser utilizados diversos agentes coagulantes, entre os principais podem ser destacados o Sulfato de Alumínio (SA), Cloreto Férrico (CF) e o Tanfloc SG (TSG), que é considerado um polímero catiônico, de baixo peso molecular, de origem vegetal, que apresenta vantagens como menor custo, matéria-prima renovável e uma menor quantidade de lodo gerado durante o processo de tratamento de água (PIANTÁ, 2008).

Diante dessa proposta, o contexto desta pesquisa baseia-se na avaliação preliminar da eficiência do processo de CFS utilizando como coagulantes o SA, CF e TSG na redução da turbidez e cor da água bruta do Arroio Clarimundo, localizado no município de Cerro Largo (RS). Para a realização dos ensaios experimentais foi utilizado o sistema batelada em modo Jartest, mantendo-se o pH inicial da amostra em 7,5, Gradiente de Velocidade Rápido (GVR) em 300 rpm, Tempo de Mistura Rápido (TMR) de 2 minutos, seguido por um Gradiente de Velocidade Lento (GVL) de 35 rpm sob Tempo de Mistura Lento (TML) de 35 minutos. Nessas condições foram avaliadas diferentes concentrações dos coagulantes, variando de 50 a 1500 mg L^{-1}.

SISTEMA DE COAGULAÇÃO/ FLOCULAÇÃO/ SEDIMENTAÇÃO (CFS)

A coagulação é a desestabilização de partículas coloidais e suspensas presentes na água por meio da ação do coagulante, usualmente um sal de ferro ou alumínio, em contato com a água e suas impurezas. Essas ações físicas e químicas duram poucos segundos. Os íons metálicos de ferro e de alumínio, em solução aquosa e carregados positivamente, formam ligações com os átomos de oxigênio liberando átomos de hidrogênio, reduzindo o pH da suspensão. Esse processo denomina-se hidrólise, e seu produto são as espécies hidrolisadas. Para

que ocorra, deve haver a mistura rápida da massa líquida para proporcionar o contato dessas espécies com as impurezas presentes causando sua desestabilização (LIBÂNIO, 2005).

Para Richter (2009), a floculação é a conjunção entre as partículas, por meio da promoção de sua aglutinação através de colisões causadas pelo movimento das moléculas, devido à energia térmica ou às colisões causadas pelo movimento da água. Esse processo apresenta fenômenos físicos de aglutinação das partículas, cujo principal objetivo é a redução de partículas coloidais e suspensas presentes na massa líquida. Para tanto, se fornecem condições de agitação e tempo de detenção para que ocorram choques entre as partículas que foram previamente desestabilizadas na etapa de coagulação e, assim, favorecer a formação dos flocos a serem removidos na etapa de sedimentação (LIBÂNIO, 2005).

A sedimentação é um processo físico que separa as partículas sólidas em suspensão da água e é um dos mais comuns no tratamento de água. Consiste na utilização das forças gravitacionais para separar partículas de densidade superior à da água, depositando-as em uma superfície ou zona de armazenamento (RICHTER, 2009). A sedimentação é o fenômeno físico no qual, em decorrência da ação da gravidade, as partículas suspensas apresentam movimento descendente em meio líquido de menor massa específica. A ocorrência de sedimentação das partículas suspensas propicia clarificação do meio líquido, ou seja, a separação das fases líquida e sólida (DI BERNARDO; DANTAS, 2005).

COAGULANTES

Um dos coagulantes comumente utilizado no tratamento da água no Brasil é o SA, devido à elevada eficiência na remoção de sólidos em suspensão e ao baixo custo agregado. A eficácia dos coagulantes de alumínio e ferro, quando adicionados à água, decorre da sua capacidade de formar complexos polinucleares com múltiplas cargas com características de adsorção melhoradas. Os complexos interagem então com impurezas, desestabilizando as partículas de acordo com a concentração do coagulante e o pH da mistura (SILVA et al., 2016).

Os coagulantes orgânicos de origem vegetal à base de tanino são extraídos da madeira, constituídos por compostos polihidroxidofenólicos, e utilizados na produção do coagulante TSG. Esse é um polímero catiônico, de baixo

peso molecular, de origem vegetal, sendo uma matéria-prima renovável, além de apresentar menor custo, menor geração de lodo e obtenção de um lodo sem a presença de metais, se comparado aos coagulantes inorgânicos (PIANTÁ, 2008).

Di Bernardo (2002) descreve ainda outras características do TSG, como este poder ser fornecido em pó ou líquido, sua fórmula química tanato quaternário de amônio é muito solúvel em água, o pH da solução preparada a 100 g L^{-1} varia entre 1,8 e 2,7 e a umidade do produto fica entre 4,5 % e 6,5 %.

MATERIAIS E MÉTODOS

Todos os procedimentos foram realizados no Laboratório de Águas e de Efluentes da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), localizado no *Campus* Cerro Largo (RS).

Amostras e reagentes

A água investigada foi coletada no Arroio Clarimundo localizado no município de Cerro Largo (RS). A amostragem da água (Vol. 20 L) foi realizada conforme a NBR 9.898/87 (ABNT, 1987), e as amostras tratadas e não tratadas foram preservadas de acordo com o Standard Methods (APHA, 2005). Os reagentes e solventes químicos utilizados apresentaram pureza de grau analítico.

Para a realização dos experimentos, as amostras foram mantidas com o pH bruto de 7,5. No total foram analisadas trinta e seis amostras, sendo o experimento realizado em duplicata. A concentração de SA, CF e TSG adicionada variou entre 50 a 1500 mg L^{-1}.

Procedimento experimental

Os experimentos foram realizados em Jartest (PoliControl – Floc Control) em seis bateladas, totalizando 36 amostras, de 400 ml cada. Em cada batelada foram 6 béqueres utilizados.

Inicialmente foram determinados os parâmetros iniciais pela medição da turbidez (t0), em um turbidímetro (PoliControl – AP 2000 iR), da cor (c0) no espectrofotômetro UV/Vis (Thermo Scientific – Evolution 201/220) no comprimento de onda de 455 nm e do pH da amostra, sem alteração.

Os ensaios foram realizados com a utilização de um sistema de batelada em modo Jartest, mantendo-se o pH inicial da amostra em 7,5, um GVR em 300 rpm para a adição do coagulante SA, CL ou TSG e um TMR de 2 minutos, seguido por um GVL de 35 rmp sob TML de 35 minutos. Terminado esse tempo, os experimentos foram submetidos ao processo de sedimentação pelo período de 60 minutos e, então, as amostras foram conduzidas as análises de cor (cf) e turbidez (tf).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com o objetivo de avaliar a eficiência do processo de CFS na remoção da turbidez e da cor em água de corpo hídrico (ACH), foi realizada sua caracterização inicial, sem o tratamento. Na Tabela 1 são apresentados os valores iniciais dos parâmetros físico-químicos de turbidez, cor e pH obtidos para ACH.

Tabela 1 – Valores dos parâmetros físico-químicos obtidos para água de corpo hídrico

Parâmetros	Unidade	Valor inicial
Cor	u. C.	3540
pH	-	7,5
Turbidez	NTU	546

Turbidez

Observa-se na Tabela 2 que houve diminuição da turbidez após a realização dos experimentos utilizando-se diferentes concentrações do coagulante SA.

Tabela 2 – Redução de turbidez com a utilização de SA

Ensaio	[SA] mg L^{-1}	Turbidez t_0	Turbidez t_f	% de redução de Turbidez
1	50	546	50,00	90,84
2	300	546	22,00	95,97
3	800	546	13,80	97,47
4	1500	546	12,40	97,73
5	3000	546	21,00	96,15
6	5000	546	19,50	96,43

Obtiveram-se eficiências de remoção de turbidez acima de 90% para todas as concentrações testadas. Todos os resultados obtidos, no entanto, encontram-se acima do que é recomendado pela Portaria 2914/2011 para padrão organoléptico de potabilidade, a qual determina que o VMP é de 5 uT. Deve-se ter em mente que no teste realizado em laboratório as amostras analisadas não passaram por processo de filtração.

A concentração de 300 mg L^{-1} de SA apresentou a máxima redução possível e o aumento adicional na dosagem de coagulante não proporcionou uma redução significativa na turbidez residual. Isso pode ser explicado pelo fato de que a partir dessa dosagem não se tem um aumento significativo na desestabilização das partículas coloidais e consequentemente não houve uma eficiência muito maior no processo de CFS.

Na Tabela 3 visualizam-se os valores obtidos para a turbidez com a utilização de diferentes concentrações de CF, sendo possível perceber uma redução na turbidez.

Tabela 3 – Redução de turbidez com a utilização de CF

Ensaio	[CF] mg L^{-1}	Turbidez t_0	Turbidez t_f	% de redução de Turbidez
1	50	546	158	71,06
2	300	546	178	67,40
3	800	546	201	63,19
4	1500	546	81	85,16
5	3000	546	61	88,83
6	5000	546	29	94,69

Para o coagulante CF houve uma significativa variação da eficiência de remoção de turbidez, que foi de aproximadamente 60% até acima de 90%. A maior eficiência de remoção da turbidez obtida foi para a concentração de 5000 mg L^{-1}, porém uma concentração muito alta de CF pode acarretar em um residual de ferro muito alto, o que pode ser prejudicial aos equipamentos (GUO et al., 2015). E, como no caso anterior, este valor também ficou acima do que é determinado pela Portaria 2914/2011, porém com valores ainda mais acentuados.

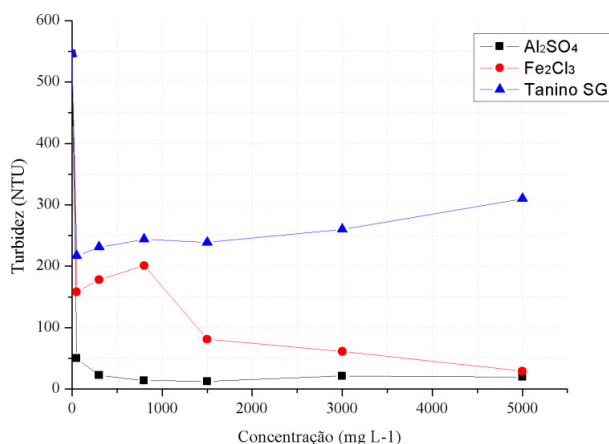
Na Tabela 4 é possível observar os valores obtidos para a turbidez com a utilização de diferentes concentrações do coagulante TSG, sendo possível também perceber uma redução da turbidez.

Tabela 4 – Redução de turbidez com a utilização de TSG

Ensaio	[TSG] mg L^{-1}	Turbidez t_0	Turbidez t_f	% de redução de turbidez
1	50	546	217	60,26
2	300	546	231	57,69
3	800	546	244	55,31
4	1500	546	239	56,23
5	3000	546	260	52,38
6	5000	546	310	43,22

Pode-se observar que, com a utilização do TSG como coagulante, conseguiram-se eficiências significativamente inferiores, comparando-se com os resultados obtidos com os outros coagulantes já mencionados. Porém, não há uma variação significativa dos valores de turbidez em função da variação de coagulante TSG, sendo 60 % a eficiência mais elevada para a concentração de 50 mg L^{-1} de TSG. Isso pode ser explicado pelo fato de que parte do TSG não participa do processo de CFS, ficando em solução e proporcionando o aumento da turbidez. E, como nos outros testes, não atendeu aos limites estabelecidos na mesma normativa.

A Figura 1 ilustra um comparativo entre a redução da turbidez para os três coagulantes utilizados e a variação da turbidez de acordo com a concentração de coagulante utilizada.

Figura 1 – Comparativo entre os três coagulantes com relação à turbidez

Observando-se a Figura 1, é possível verificar que o AS apresentou o melhor desempenho para redução do parâmetro de turbidez, uma vez que a turbidez residual diminuiu rapidamente. Com isso, a partir de dosagem de 300 mg L^{-1} de coagulante foi alcançada a máxima redução possível, e o aumento adicional na dosagem de coagulante não proporcionou uma redução na turbidez residual significativa; o excesso de sais de alumínio são prejudiciais aos organismos humanos e vivos (GUO et al., 2015).

O CF nas dosagens de 50, 300 e 800 mg L^{-1} proporcionou uma redução da eficiência na remoção da turbidez, conforme aumento da concentração de coagulante. Porém, no aumento das dosagens de 1500, 3000 para 5000 mg L^{-1}, houve uma redução na turbidez residual, sendo a maior redução para a dosagem de 5000 mg L^{-1}. No entanto, a alta dosagem de sais férricos com baixo teor molecular é corrosiva para os equipamentos metálicos (GUO et al., 2015).

Além disso, é possível observar que na utilização do coagulante natural TSG, o aumento da dosagem do TSG resulta em um aumento na turbidez residual, superando até mesmo a turbidez inicial do efluente. Com isso, esse processo é o menos eficiente para a redução de turbidez. O aumento na turbidez pode ser explicado pelo fato de que conforme a concentração do coagulante natural aumenta, menores são os flocos formados, acarretando no aumento da turbidez (NANDINI; SHEBA, 2016). Esse processo ocorre porque os coagulantes neutralizam as cargas nas partículas, provocando assim turbidez na água bruta, e também hidrolisam para formar precipitados insolúveis, que atrapalham as partículas (GE POWER; WATER, 2013).

Cor

Observa-se na Tabela 5 que após a realização dos experimentos utilizando o coagulante AS houve uma diminuição da cor.

Tabela 5 – Redução de cor com a utilização de SA

Ensaio	[SA] mg L^{-1}	Cor c_0	Cor c_f	% de redução de Cor
1	50	3540	236,37	93,32
2	300	3540	82,70	97,66
3	800	3540	55,15	98,44
4	1500	3540	63,00	98,22

5	3000	3540	110,36	96,88
6	5000	3540	67,00	98,11

Assim, como para turbidez, este parâmetro apresentou eficiências elevadas, sendo inclusive a maioria acima de 95 %, e a melhor eficiência obtida foi para 300 mg L^{-1} de AS. Isso porque concentrações superiores não apresentaram um aumento significativo na eficiência de remoção desse parâmetro, o que pode ser explicado pelo fato de não haver um aumento na desestabilização das partículas coloidais. Entretanto, os valores ficaram acima do que estabelece a Portaria 2914/2011, que determina como padrão organoléptico de potabilidade os VMP de cor aparente de 15 uC.

A Tabela 6 apresenta os valores obtidos para a cor com a utilização de CF, sendo possível perceber uma redução na cor residual em relação à cor inicial.

Tabela 6 – Redução de cor com a utilização de CF

Ensaio	[CF]mg L^{-1}	Cor c_0	Cor c_f	% de redução de Cor
1	50	3540	1260,64	64,39
2	300	3540	1669,75	44,36
3	800	3540	2284,91	35,45
4	1500	3540	945,48	73,29
5	3000	3540	1024,27	71,07
6	5000	3540	1221,25	65,50

Com relação aos valores obtidos utilizando o coagulante CF, observa-se que, como os resultados apresentados anteriormente para cor aparente, estes também estão acima do que é determinado na Portaria nº 2914/2011, que é a normativa sobre potabilidade de água. A maior eficiência de remoção de cor está na concentração de CF de 1500 mg L^{-1}, com 73,29 % de remoção. Além disso, não há nenhuma relação linear entre a eficiência de redução obtida e o aumento da concentração de coagulante.

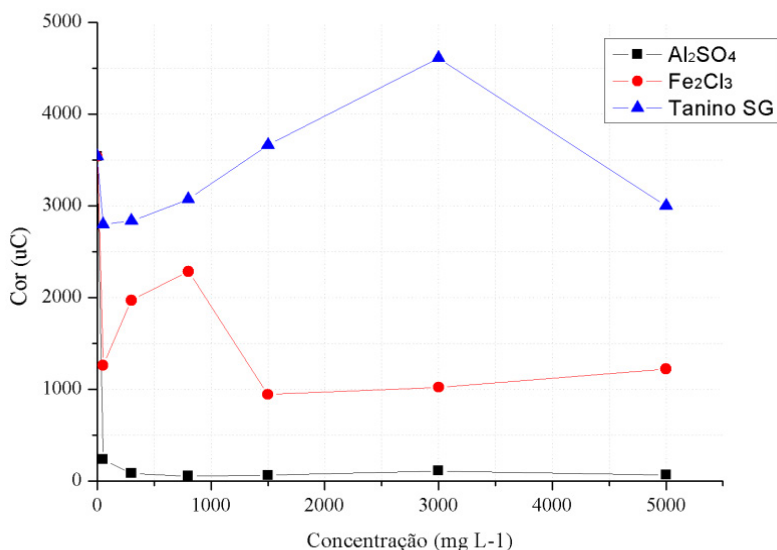
Na Tabela 7 são apresentados os valores para a cor obtidos com a utilização do coagulante TSG, sendo possível também perceber redução.

Tabela 7 – Redução de cor com a utilização de TSG

Ensaio	[Tanino SG] mg L^{-1}	Cor c_0	Cor c_f	% de redução de Cor
1	50	3540	2797,05	20,99
2	300	3540	2836,44	19,87
3	800	3540	3072,80	13,20
4	1500	3540	3663,70	0
5	3000	3540	4609,21	0
6	5000	3540	2999,00	15,28

Com isso, resultados de cor aparente apresentaram eficiências bem abaixo dos valores obtidos com os coagulantes mencionados anteriormente, inclusive com concentrações que não promoveram a redução desse parâmetro, como para a turbidez. Isso pode ser devido a não reação desse coagulante no processo, fazendo com que fique suspenso e não altere o valor desse parâmetro. Assim, os valores também estão acima do determinado pela Portaria nº 2914/2011.

Na Figura 2 encontra-se ilustrado um comparativo entre a redução da cor para os três coagulantes utilizados e a variação da cor de acordo com a concentração de coagulante utilizada.

Figura 2 – Comparativo entre os três coagulantes utilizados com relação a cor

A redução da cor por meio dos coagulantes inorgânicos se dá por processo físico, no qual compostos orgânicos com cor têm suas cargas de superfície neutralizadas (GE POWER; WATER, 2013). Assim, a Figura 2 mostra que SA apresentou o melhor desempenho para a redução do parâmetro cor, em que é possível observar que a cor residual diminuiu rapidamente. Dessa forma, na dosagem de 300 mg L^{-1} de SA houve a máxima redução possível, de forma que o aumento adicional na dosagem de SA não proporcionou uma redução significativa na cor residual, o que pode ser devido a uma concentração superior a 300 mg L^{-1} não promover a desestabilização significativa dos coloides.

Analisando o desempenho do coagulante CF, é possível observar que há uma grande variação da cor residual, uma vez que o valor diminui ou aumenta conforme a dosagem usada. O CF foi menos efetivo para a remoção da cor em comparação com o SA e como foi observado em certas dosagens aumenta a cor na água. Além disso, como para a turbidez, uma concentração muito alta de CF pode acarretar um residual de ferro muito alto.

Considerando o desempenho do Tanino SG, é possível visualizar que esse processo também remove algumas partículas de cor em baixas concentrações e aumenta o valor da cor residual em relação à cor inicial em algumas dosagens de coagulante, mostrando que esse coagulante é o menos eficiente na remoção da cor em águas a serem usadas para o abastecimento humano.

Potencial Hidrogeniônico (pH)

O pH é um fator muito importante durante o processo de coagulação, pois, conforme o coagulante utilizado, é necessária uma faixa adequada de pH, na qual os coagulantes apresentam uma eficiência maior, sendo usado o pH natural da água no início do processo. A partir da Tabela 8 é possível visualizar a redução no pH final de cada tipo de coagulante.

Tabela 8 – Valores de pH obtidos no final de cada processo

Grupo	pH inicial	pH final		
		AS	CF	TSG
1	7.5	6.49	3.72	6.07
2	7.5	3.95	2.42	5.6
3	7.5	3.9	2.4	4.2

4	7.5	3.82	2.04	3.42
5	7.5	3.59	pH < 2	2.98
6	7.5	3.48	pH < 2	pH < 2

Conforme se observa na tabela anterior, a redução com a utilização de SA e CF ocorre porque esses são sais ácidos que reduzem o pH da água tratada por hidrólise. Considerando o processo com o coagulante CF, o pH resultante diminui em relação ao pH inicial da água bruta devido ao valor do pH inicial e à concentração de coagulante, uma vez que o coagulante é altamente ácido (pH ~ 2) (RACAR et al., 2017).

No caso do TSG, o processo de coagulação é substancialmente afetado por processos de hidrólise / hidratação que levam a mudanças na densidade de carga desse composto e a sua solubilidade com o tempo e o pH da solução (GRAHAM et al., 2008).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os testes no laboratório foram conduzidos a fim de obter-se a dosagem ideal para redução da turbidez e da cor inicial sob condição da manutenção do pH da água bruta. Utilizando como coagulante o SA, obteve-se as melhores eficiências de remoção de turbidez e da cor para todas as concentrações testadas, sendo que o melhor desempenho foi na concentração de 300 mg L^{-1}. Para o coagulante CF, houve uma significativa variação da eficiência de remoção de turbidez e cor. E a utilização do TSG apresentou eficiências significativamente inferiores para a turbidez e para a cor em relação aos outros coagulantes.

Assim, todos os ensaios de dosagens de coagulantes não atenderam aos limites estabelecidos pela Portaria 2914/2011 para padrão organoléptico de potabilidade. Entretanto, deve-se observar que as amostras não foram filtradas. Com isso, esses procedimentos experimentais são essenciais para o bom desempenho de uma ETA, pois através desses ensaios são determinados o tipo e a quantidade de coagulante, a fim de tornar o processo mais eficiente e reduzir os custos na operação.

REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 9.898/87.** Preservação e técnicas de amostragem de efluentes líquidos e corpos receptores.

APHA. American Public Health Association. **Standard methods for the examination of water and wastewater.** 21. ed. Washington – DC: APHA, 2005.

AYECHE, R. Treatment by Coagulation-Flocculation of Dairy Wastewater with the Residual Lime of National Algerian Industrial Gases Company (NIGC-Annaba). **Energy Procedia**, v. 18, p. 147-156, 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n. 2914**, de 14 de dezembro de 2011. Dispõe sobre os procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade.

DI BERNARDO, L.; DANTAS, A. D. B. **Métodos e técnicas de tratamento de água.** São Carlos: Rima, v. 1, 2005.

DI BERNARDO, Luiz et al. **Ensaios de tratabilidade de água e dos resíduos gerados em estações de tratamento de água.** São Carlos: Rima, p. 80-81, 2002.

GE POWER E WATER. **Water e Process tecnologies.** Chapter 05 - Clarification, 2013. Disponível em: https://www.gewater.com/handbook/ext_treatment/ch_5_clarification.jsp. Acesso em: 14 jun. 2017.

GRAHAM, N. et al. Characterisation and coagulation performance of a tannin-based cationic polymer: A preliminary assessment. **Colloids and Surfaces A:** Physicochemical and Engineering Aspects, v. 327, p. 9-16, 2008.

GUO, B. et al. Coagulation performance and floc characteristics of aluminum sulfate with cationic polyamidine as coagulant aid for kaolin-humic acid treatment. **Colloids and Surfaces A:** Physicochemical and Engineering Aspects, v. 481, p. 476-484, 2015. 31.

LIBÂNIO, M. **Fundamentos de qualidade e tratamento de água.** Campinas: Átomo, 444 p., 2005.

NANDINI, G. K. M.; SHEBA, M. C. Emanating Trends in the Usage of Bio-coagulants in Potable Water Treatment: a Review. **International Research Journal of Engineering and Technology,** v. 3, p. 970-974, 2016.

PIANTÁ, C. A. V. **Emprego de coagulantes orgânicos naturais como alternativa ao uso do sulfato de alumínio no tratamento de água.** Porto Alegre: UFRGS, 2008.

RACAR, M. et al. Optimization of coagulation with ferric chloride as a pretreatment for fouling reduction during nanofiltration of rendering plant secondary effluent. **Chemosphere**, v. 181, p. 485–491, 2017.

RICHTER, C.; A. **Água:** métodos e tecnologias de tratamento. São Paulo: Blucher, 2009.

SILVA, L. F. et al. Treatment of paint manufacturing wastewater by coagulation/electrochemical methods: Proposals for disposal and/or reuse of treated water. **Water Research,** v. 101, p. 467-475, 2016.

CAPÍTULO 3

VARIACIÓN DE LA CALIDAD AMBIENTAL: EL COMPORTAMIENTO HÍDRICO DEL ARROYO PORÁ Y EL CONJUNTO HABITACIONAL ARROYO PORÁ

Miguel Ángel Servin Santa Cruz[1]

INTRODUCCIÓN

El estudio de los impactos producidos por la construcción de una represa hidroeléctrica requiere un amplio análisis de los principales actores involucrados en lo social, económico y ambiental, cómo afecta a las costumbres, los hábitos, conductas. Además de la afectación al modo de vida de acceso total a los recursos naturales, a toda la biodiversidad circundante como horizonte normal de la vida cotidiana, haciendo de ella el uso racional y sostenible por generaciones sucesivas.

1 Ing. agrónomo. MSc. Gestión Ambiental (UNI). Candidato a Doctor en Gestión Ambiental. Facultad de Ciencias y Tecnología. Universidad Nacional de Itapúa (UNI). Contacto: mangelservin@gmail.com

Las áreas comprometidas, es decir, las áreas a ser inundadas, sufren impactos cuando se construye una represa hidroeléctrica. La subida del nivel del agua del río principal y, consecuentemente, de los arroyos tributarios, mejor expresados por los términos “embalse” y “sub-embalse” ya en forma definitiva, generan impactos en la población afectada que deben ser mitigados, compensados y amortiguados.

En el caso de la represa hidroeléctrica de Yacyretá, un emprendimiento binacional entre Paraguay y Argentina, mucha de la población afectada perdió uno de los elementos más importantes en la vida cotidiana: el acceso gratuito a los recursos naturales (agua, alimento, fuente de ingreso como pesca, energía en forma de leña, y flora medicinal). No deja de ser importante la afectación a la relación social con el centro urbano, lo cual hacía disponible con mucha facilidad una mejor atención a la salud, y a las fuentes laborales cercanas para varios miembros de la familia.

Cuando la Entidad Binacional Yacyretá (EBY) inicia el llenado del embalse, para alcanzar la cota de diseño de 83 m.s.n.m., procede a la relocalización de la población afectada a diferentes complejos habitacionales. Particularmente, este estudio se centra en uno de estos complejos, el barrio llamado “San Roque González de Santa Cruz”, anteriormente denominado “Complejo Habitacional Arroyo Porá” (CHAP) por su cercanía al arroyo del mismo nombre, el cual se halla ubicado en el distrito de Cambyretá. El arroyo sufre uno de los primeros impactos a raíz del llenado del embalse del río Paraná por la entrada en funcionamiento de la represa de Yacyretá. Este arroyo pierde su velocidad natural lo cual, sumado a los problemas de contaminación antrópica, sufre un proceso de eutrofización, quedando así ignorado en su atractivo. El Arroyo Porá, al principio, cumplía casi la misma función que el río Paraná en relación a la funcionalidad del mismo para la población que fue movida de éste al complejo habitacional.

El objetivo general de este estudio es analizar la variación de la calidad ambiental y del comportamiento hídrico del arroyo porá respecto a los eventos extremos de precipitación pluviométrica, desde el 2005 hasta el 2016, y los desbordes ocurridos en dicho periodo. El análisis parte de las siguientes interrogantes:

¿Cuál es el impacto de la represa sobre el comportamiento hídrico del arroyo Porá?

¿Cuál es el comportamiento del arroyo, con respecto a los eventos extremos?

Los desbordes del arroyo, ¿responden a la presencia del fenómeno del Niño como causal de los eventos extremos?

¿Cómo afectan los desbordes del arroyo a la vida diaria de la población reasentada en el complejo habitacional?

Para dar respuesta a estas interrogantes se plantean los siguientes objetivos específicos: primero, examinar la variación de la calidad ambiental y el comportamiento hídrico del Arroyo Porá; segundo, identificar los eventos extremos ocurridos entre 2005 y 2016 en el área de estudio; y, tercero, realizar propuestas de alternativas de solución a los problemas ocasionados por los desbordes del arroyo Porá.

LOS RECURSOS NATURALES Y EL DESARROLLO SOCIAL

"El hombre, tanto individualmente como organizado en un grupo social de cualquier escala y nivel de complejidad (familia, grupo local, nación, etc.), desarrolla sus múltiples actividades en un escenario concreto, formado por muchos elementos: luz solar, suelo, aire, agua en diversas formas (ríos, lluvia, humedad ambiental), plantas y animales grandes y pequeños, construcciones de todo tipo y tamaño, luz artificial, caminos, aire acondicionado, máquinas para diversos fines, la lista es necesariamente muy larga. Este complejo escenario es lo que podemos llamar el ambiente[2] [CITATION [Car00]].

POBLACIÓN Y RECURSOS

Según Reboratti (2000), al conformarse un grupo humano pasa a ser denominado como una sociedad, esa población va creciendo en el transcurso y a lo largo del tiempo, mediante la reproducción respondiendo a su naturaleza biológica, esa sociedad se vuelve cada vez más compleja en parte porque aumenta el número de sus integrantes, las relaciones y actividades más complejas en una interrelación por la dinámica evolutiva de toda sociedad. "Este proceso

2 Existe una confusión con respecto al uso de este término. Aunque es común que nos refiramos a él como "medio ambiente", esto no deja de ser una reiteración innecesaria, dado que "medio" y "ambiente" son términos que significan lo mismo. En otros idiomas se usa una sola palabra para este término, por ejemplo *milieu o environment* en francés, o *environment* en inglés.

de complejización se apoya en buena medida en una ampliación de la base productiva, sin la cual simplemente esa complejidad no podría existir. Y esa ampliación pone a la sociedad en conflicto con su ambiente, dado que éste no necesariamente responde a los mismos intereses, observa los mismos tiempos o tiene el mismo tipo de comportamiento". En otras palabras el autor nos dice que el complejo relacionamiento del tejido social y familiar de la población es el producto de años de relacionamiento y desarrollo en las condiciones que lo caracteriza en forma especial. El núcleo que recibe el impacto de la magnitud presentada por la construcción de la represa produce en ella un desacomodo muy relevante, las variables que interactúan son muy numerosas y difíciles de analizar en su totalidad, los asentamientos o relocalizaciones no tendrán posibilidades de disponer lo que están perdiendo o dejando atrás, deben comenzar de nuevo todo, eso llevará mucho tiempo y trabajo social.

IMPACTOS DE LA REPRESA SOBRE LA POBLACIÓN Y RECURSOS

McCully (2004) explica que "los hallazgos sobre los impactos sociales concuerdan, en gran parte, con numerosos artículos de los opositores a las represas en cuanto a la gran pobreza provocada por éstas y el fracaso de las políticas de reasentamiento y de los planes que pretenden restituir el sustento de la gente desplazada". Específicamente para el área de estudio, además de la contaminación antrópica, el arroyo Porá ha sufrido una disminución en la velocidad y un aumento del nivel natural, quedando el mismo totalmente ignorado como un atractivo lugar de esparcimiento en la época estival para los habitantes del CHAP. Lejos del rio y antes del llenado del embalse, los habitantes de la zona tenían un acceso importante al arroyo como lugar de esparcimiento, higiene, lavado de ropa, sumándose a las familias que tenían sus espacios mejorados a la vera del arroyo. En la actualidad, todo está muy abandonado, se perdió la vitalidad del arroyo y todo terminó [CITATION [Mig07]].

EL IMPACTO AMBIENTAL DE LA REPRESA

El potencial impacto ambiental de la represa de Yacyretá es de distintas envergaduras y variables, de acuerdo a la cota que se opera. Por ejemplo, las extensiones de la inundación varían de acuerdo a los niveles de operación. Hay una relación directa entre mayor generación de energía y un mayor impacto ambiental. La siguiente tabla detalla los distintos impactos a medida que se eleva la cota de operación de la represa.

Tabla 1 – Niveles de afectación de Yacyretá a cotas 76, 78 y 83 msnm

NIVEL	COTA 76	COTA 78	COTA 83
Calidad de agua	Similar actual	Problemas de mínimo a moderado	Maximización de problemas en sub-embalses.
Fauna y Flora	Se afectan ecosistemas insulares	Se destruyen ecosistemas insulares	Se destruyen ecosistemas insulares y ribereños
Arqueología	Se inundan yacimientos	Se inundan yacimientos	Se inundan yacimientos
Salud	Similar a situación actual	Problemas se incrementan	Maximización de problemas
Peces	Brazo Aña Cuá interconectado	Bloqueo de Migraciones	Bloqueo de migraciones
Malezas acuáticas	Bloqueo parcial, similar a actual	Similar a actual	Maximización de problemas
Relocalización e infraestructura	Afectación mínima	Afectación moderada	Máxima afectación

Fuente: Servín (2007).

MITIGACIÓN DE LOS IMPACTOS

"El continuo y sistemático fracaso al tratar de identificar la variedad de potenciales impactosnegativos junto con la implementación de programas adecuados de mitigación, reasentamiento y desarrollo para quienes ha sido desplazados, y la permanente desconsideración hacia las comunidades aguas debajo de las grandes represas, han conducido al empobrecimiento y al sufrimiento de millones de personas. El probable que los grupos más pobres y vulnerables y las

generaciones futuras deban soportar de manera desproporcionada los costos sociales y ambientales de los grandes proyectos, sin tener una parte proporcional de los beneficios económicos"[CITATION [Pat04]]. En efecto, se han producido daños irreversibles en el área del CHAP, provocados por el aumento del nivel del agua que ha inundado de forma permanente el área de afectación. Esto ha ocasionado, además, el desalojo y traslado de miles de ciudadanos a otros lugares alejados de los centros poblacionales. Anteriormente, éstos ofrecían algún tipo de trabajo permanente u ocasional, atención a la salud, educación, seguridad, pronto socorro. En la situación actual, esta población ya no tiene esas posibilidades [CITATION [Mig07]].

VARIABILIDAD CLIMÁTICA

Según Méndez Gaona (2016), la variabilidad climática se refiere a la variabilidad dentro del clima, es decir, a las fluctuaciones en las propiedades estadísticas de variables climáticas sobre periodos de semana, meses o años. De esta manera se determinan límites dentro de los cuales los valores medios, desvíos o frecuencias de valores entre los límites establecidos pueden ser aceptados como normales. Los eventos fuera de estos límites pueden ser vistos como anómalos a un cierto nivel de significación [CITATION [Mén16]]. Coincidentemente, el Servicio Meteorológica Nacional argentino (2000) explica que el término se utiliza a menudo para indicar desviaciones de las estadísticas climáticas a lo largo de un período de tiempo dado respecto a estadísticas climáticas a largo plazo relacionadas con el mismo período del calendario. En este sentido, la variabilidad climática se mide por esas desviaciones.

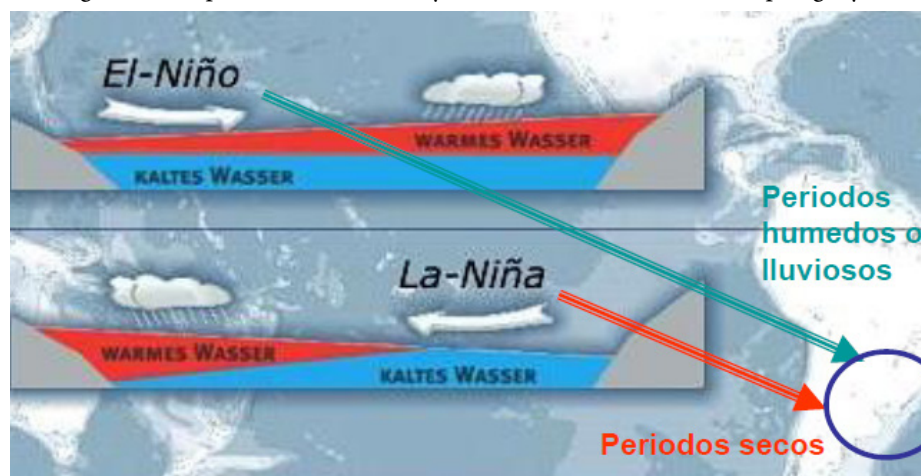
VARIACIÓN CLIMÁTICA

Los cambios climáticos pueden resultar de factores tales como los cambios de la emisión solar, los cambios a largo plazo de elementos de la órbita terrestre (excentricidad, oblicuidad de la eclíptica, precesión de los equinoccios), los procesos internos naturales del sistema climático o el forzamiento antropogénico (por ejemplo, aumento de las concentraciones atmosféricas de dióxido carbónico o

de otros gases de efecto invernadero). El término "cambio climático" se utiliza a menudo en un sentido más limitado para designar un cambio significativo; esto es, un cambio que tiene efectos económicos, medioambientales y sociales importante [CITATION [Ser00]].

Un clima cambiante produce cambios en la frecuencia, la intensidad, la extensión espacial, la duración y las circunstancias temporales de los fenómenos meteorológicos y climáticos extremos, y puede dar lugar a fenómenos meteorológicos y climáticos extremos sin precedentes. Estos fenómenos en relación con sistemas humanos y naturales expuestos y vulnerables, pueden provocar desastres [CITATION [Nec14]].

La Figura 1, explica claramente que cuando tenemos al fenómeno del Niño anuncia de periodos de mucha humedad y lluvias, mientras que el fenómeno de la Niña anuncia periodos secos, que en ambos casos se tiene una alta posibilidad de impactos negativos a las actividades antrópicas. Para el fenómeno de El-Niño la superficie superior del nivel de mar acusa aguas alientes, en el fenómeno de La-Niña la superficie del nivel del mar acusa temperaturas frías.

Figura 1 – La presencia de El Niño y de La Niña sobre el territorio paraguayo

Fuente: Necco (2014).

La Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC), en su informe "Efectos del Niño en Paraguay 2015-2016", explica que la tendencia de la precipitación en la cuenca del Plata, que incluye al Paraguay, presenta diferencias con

respecto a la fase del ENOS (El Niño Oscilación del Sur). También alega que las tendencias positivas sobre Paraguay se han originado en periodos de El Niño, y en el noreste argentino, frontera con el sur del Paraguay, presenta la misma tendencia en años Niño y neutro. En el mismo informe la DINAC manifiesta que se denotó una influencia importante de los eventos climáticos de El Niño y La Niña en el régimen de precipitación del Paraguay, especialmente en los eventos extremos de El Niño de 1982-1983 y de 1997-1998, donde produjeron una variación extrema en el régimen de precipitación del país.

EVENTOS EXTREMOS DE PROBABLE OCURRENCIA EN ITAPÚA – PARAGUAY

Un amplio sector de América del Sur se caracteriza por las tormentas que allí se forman durante la primavera, verano y comienzos del otoño. Estas tormentas, en muchas ocasiones, alcanzan el grado de "superceldas" (tormentas severas) y producen intensas granizadas, inundaciones y tornados. El área bajo el nombre de "Pasillo de los Tornados" es considerada como la segunda en importancia a nivel mundial en cuanto a la formación de fenómenos meteorológicos extremos, siendo el primero el "Callejón de los Tornados" de Estados Unidos. El área bajo el nombre "Pasillo de los Tornados" abarca casi todo el centro de Argentina, el sur del Paraguay y el centro-sur de Brasil y el Uruguay. El promedio anual de tornados varía según esté afectando la corriente del Niño, la Niña o años neutrales. Básicamente, los años con más tormentas y tornados son aquellos en los que está presente El Niño y aún más cuando es un año neutral [CITATION [San13]].

RIESGOS POR INUNDACIONES EN ENCARNACIÓN

En Encarnación se presentan los riesgos por inundación en dos aspectos: la crecida estacional y/o extraordinaria del Río Paraná y la inundación pluvial urbana, debida a las precipitaciones intensas asociadas al aumento de los efectos de la urbanización en zonas anegables [CITATION [Mun15]].

Centro de monitoreo y alerta hidrometeorológica en Itapúa

El 28 de septiembre del 2016 se terminó la instalación del equipamiento para el centro de monitoreo y alerta hidrometeorológica en Itapúa, con enlace directo que permite enviar información de inmediato a la Dirección de Meteorología e Hidrología (DMH), de la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC, los aeropuertos de Asunción y Ciudad del Este y la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) (PNUD PARAGUAY, 2016).

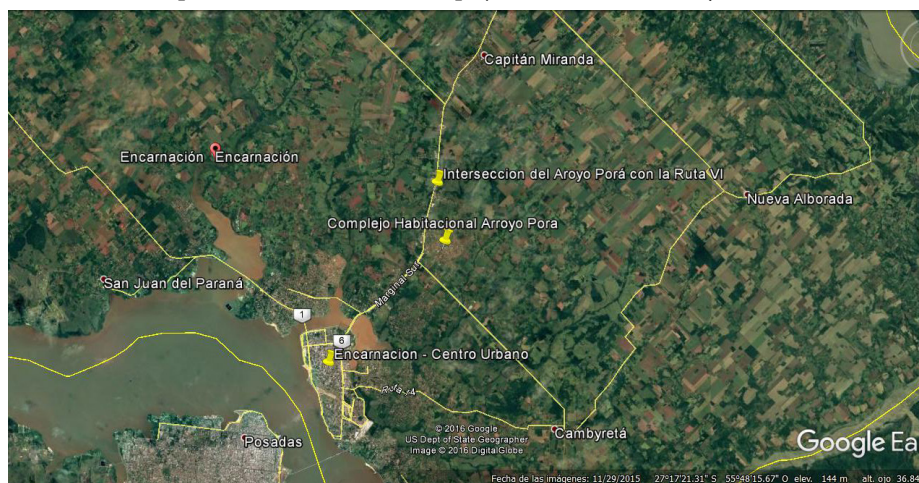
MATERIALES Y MÉTODOS

Los estudios exploratorios se efectúan, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que tan solo hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio, o bien, si deseamos indagar sobre temas y áreas donde nuevas perspectivas o ampliar las existentes[CITATION [Her03]]. Se ha optado por una investigación descriptiva y exploratoria, considerando principalmente la escasa bibliografía y datos de investigación relacionada al tema. El estudio se basa en la variación de la calidad ambiental antes y después del embalse del Río Paraná por las obras de la represa hidroeléctrica de Yacyretá, específicamente respecto al comportamientos hídrico del arroyo Porá y los impactos sobre la población del Complejo Habitacional "Arroyo Porá" (CHAP) como consecuencia de la variabilidad climática.

Como fuentes primarias se procedió a realizar entrevistas con actores claves del CHAP, vecinos cercanos al cauce del arroyo, la Estación Meteorológica del Instituto Paraguayo de Tecnología Agrícola (IPTA) de Capitán Miranda, y el director del Centro de Desarrollo Urbano Municipal (CDUM). Como fuentes secundarias se recurrió a revisión de artículos publicados, libros, medios de comunicación escritos y digitales, e informes de centros meteorológicos nacionales y regionales.

LOCALIZACIÓN DEL CONJUNTO HABITACIONAL ARROYO PORÁ (CHAP)

El CHAP se encuentra ubicado dentro del distrito de Cambyretá, con el nombre de Barrio San Roque González de Santa Cruz. Al mismo se puede acceder desde la capital del departamento por la Ruta VI Dr. Juan León Mallorquín, a 5 kilómetros del centro urbano de Encarnación.

Mapa 1 – Ubicación del Complejo Habitacional Arroyo Porá

Fuente: Google Earth (2016).

El Complejo Habitacional, popularmente conocido como Arroyo Porá (CHAP), cuenta con 1.194 viviendas ocupadas, con misma cantidad de familias relocalizadas por la Entidad Binacional Yacyretá (EBY).

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El Paraguay no escapa en recibir las consecuencias de la variabilidad climática y de cambios climáticos que impactan al clima terrestre. Esos impactos tienen un gran efecto en las actividades económicas, sociales y ambientales del hombre, los núcleos urbanos, la producción agrícola y ganadera para exportación y consumo local, poniendo en peligro la seguridad alimentaria de vastos sectores de la población vulnerable, además de la afectación a los medios de

transporte fluvial, terrestre y aéreo. Según el análisis de DINAC con respecto al comportamiento de la precipitación diaria, se pudo observar la relación entre la precipitación acumulada normal para el periodo 1971-2000, y la precipitación acumulada al 2016 para la ciudad de Encarnación. Puede notarse que la precipitación, para los meses de abril a julio, tuvo una acumulación por encima de la normal. Aunque a partir de agosto hasta noviembre, periodo hasta donde llega el análisis, la precipitación acumulada diaria está por debajo de la normal, por lo que se observa una tendencia hacia al aumento.

IMPACTOS DE LOS EVENTOS EXTREMOS DE PRECIPITACIÓN SOBRE EL ARROYO PORÁ

Cuadro 1 – Desbordes registrados del Arroyo Porá ocurridos entre 1996 y 2016

Fenómeno presente[3]	Nivel del embalse		Desbordes			Precipitación	
			Año	Mes	Día	mm caídos[4]	Periodo[5]
El Niño (muy fuerte)			1982		-		
			1996	octubre	-	289,0	I
El Niño (muy fuerte)			1997	diciembre	-	317,0	III
La Niña			2000	octubre	-	213,0	II
El Niño (débil)	2006	78 msnm[6]					
La Niña (moderado)	2007		2007	diciembre	-	203,3	III
	2008	78,5 msnm					
			2009	octubre	-	155,5	I
El Niño (fuerte)	2009	80 msnm		diciembre		137,0	III
El Niño (moderado)	2010	81 msnm		octubre			
			2010	diciembre	-	70,5	I
	2011	83 msnm					
			2014	setiembre	20	169,5	III

3 Dirección de Meteorología e Hidrología, 2015.

4 Según datos de la Estación Meteorológica del IPTA, ubicada en Capitán Miranda. Es la estación más cercana a Encarnación, y cuentan con registros digitales desde 1995.

5 Los periodos van del 1 al 10 (periodo I), del 11 al 20 (periodo II) y del 21 al 30/31 (periodo III).

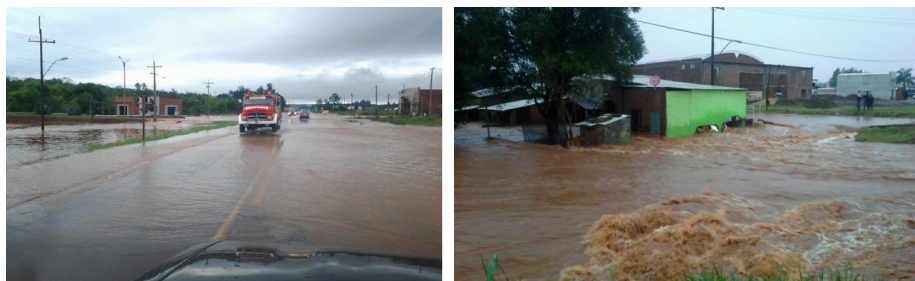
6 Nivel inicial de referencia del embalse de la represa de Yacyretá sobre el Río Paraná.

El Niño La Niña			2015	noviembre	12	206,5	I
			2016	noviembre	15		II

Fuente: Elaboración propia a partir de medios de comunicación local y nacional[7], y entrevistas con pobladores Servin (2017).

Los eventos de precipitación de 100 o más mm en periodos cortos de tiempo (entre 6 y 12 horas) parecen coincidir con la estación lluviosa (octubre a marzo) en la zona de estudio. Estos eventos extremos producen un alto índice de escorrentía superficial, por lo que las aguas no alcanzan a infiltrarse en el suelo, produciéndose desbordes del arroyo Porá. Además, la mayoría de estos eventos coinciden con la presencia del fenómeno El Niño.

De acuerdo a lo manifestado por los actores clave, el registro más antiguo de un evento de precipitación extrema fue el año 1997 y el último, el 15 de noviembre del 2016. A continuación se incluyen fotografías de los desbordes del arroyo sobrepasando el nivel del asfalto de la Ruta VI. Puede notarse el característico color rojo del agua, lo cual indica una gran erosión de las parcelas agrícolas de la cuenca alta, donde antiguos bosques naturales han sido deforestados para dar paso a la intensa agricultura mecanizada.

Figura 2 – Imágenes del desborde Arroyo Porá del día 15-11- 2016

Fuente: Itapúa Noticias (2016).

7 Portales web de noticias (Itapúa Noticias, Diario Última Hora, Diario ABC).

IMPACTOS DE LOS EVENTOS EXTREMOS DE PRECIPITACIÓN SOBRE LA POBLACIÓN EN ESTUDIO

Los desbordes del arroyo Porá causan que el nivel del agua sobrepase la capa asfáltica de la Ruta Nº VI. Esto ocasiona el corte del tránsito de Encarnación hacia Ciudad del Este, y viceversa. El bajo nivel socioeconómico de la población del Complejo Habitacional y la falta de provisión de servicios básicos, como centros educativos de arte y oficios, y de nivel terciario, centros de salud especializados, fuentes laborales y de recreación, les obliga a salir del Complejo en búsqueda de la satisfacción de estas necesidades. Los desbordes suelen ir acompañados de fuertes vientos que superan los 90 km/h. Estos causan importantes daños a las viviendas del CHAP, ya que el complejo carece de vegetación que aminore la velocidad del viento.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la medida de una buena comprensión de los fenómenos de El Niño y de La Niña, se podría predecir el comportamiento de los mismos, particularmente en las escalas temporales mensuales y espaciales de regiones mucho más extensas, respecto a los periodos secos o lluviosos. En relación al recurso hídrico arroyo Porá y el vecino Complejo Habitacional, hoy llamado Barrio San Roque González de Santa Cruz, esto podría resultar de suma utilidad por la afectación a la población aledaña.

De acuerdo a los datos sobre la presencia del fenómeno El Niño, puede decirse que éste tiene una fuerte incidencia en variabilidad de la precipitación y los eventos extremos que ocasionan los desbordes en el área de estudio. Los más antiguos pobladores de la zona recuerdan el primer gran desborde del arroyo ocurrido en el año 1997, lo que concuerda con la presencia de los eventos más fuertes de El Niño, durante 1997 y 1998.

Se deben determinar las áreas de vulnerabilidad a la precipitación, así como los problemas por éstos ocasionados, especialmente en el entorno del arroyo Porá y el Complejo Habitacional. Las propuestas de solución deben considerar los eventos de extrema precipitación en periodos cortos de tiempo, de manera

que ésta pueda infiltrarse y escurrirse lo más rápido posible, de manera a evitar así los desbordes e inundaciones de zonas urbanizadas.

Se recomienda, además, elevar el nivel de la Ruta VI por sobre el nivel de desbordes máximo con un periodo de recurrencia de la menos 50 años, y la construcción de un nuevo puente de sección más amplia que el actual.

También se recomienda la construcción de caminos alternativos de conexión del Complejo Habitacional Arroyo Porá con la Ruta Nº VI. La población necesita de caminos de todo tiempo y de menor tránsito vehicular, de tal forma que puedan desenvolver sus actividades diarias sin preocuparse por los desbordes, además de evitar el intenso tránsito de la Ruta VI.

Resulta necesaria la recomposición de los bosques de galería y las reservas forestales, ambos establecidos por ley Nº 422/73 forestal y 3.239/07 de los recursos hídricos del Paraguay, con especies nativas, tanto en la cuenca alta y como baja, respetando la franja de dominio del cauce. La función de la protección boscosa es infiltrar parte de la precipitación caída en periodos cortos de tiempo.

REFERÊNCIAS

ECOSISTEMA URBANO. Medioambiente y Territorio. In: URBANO, E. **Plan Encarnación Más.** Plan de Desarrollo Sustentable y Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial. Encarnación: [s.n.], v. 2, 2015. Cap. 2, p. 100.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, R.; FERNÁNDEZ COLLADO, C.; BAPTISTA LUCIO, P. **Metodología de la investigación.** México DF: [s.n.], 2003.

MCCULLY, P. **Ríos silenciados**. Ecología y política de las grandes represas. Santa Fé: Fundación PROTEGER, 2004.

MÉNDEZ GAONA, F. **Variabilidad climática y calentamiento global** - Parte II. Encarnación: [s.n.]. 3 noviembre 2016.

NECCO, G. V. **Eventos Extremos de Tiempo y Clima en el Uruguay.** Montevideo, 2014.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PARAGUAY. PNUD Paraguay, octubre 2016. Disponivel em: http://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/presscenter/pressreleases/2016/10/12/centro-de-monitoreo-y-alerta-hidrometeorol-gica-en-itap-a.html. Acesso em: 22 nov. 2016.

REBORATTI, C. **Ambiente y Sociedad.** Conceptos y relaciones. Buenos Aires: Editorial Planeta Argentina, 2000.

SAN JAVIER REFLEJOS. **Pasillo de los tornados de América del Sur.** San Javier Reflejos, 22 octubre 2013. Disponivel em: http://www.sanjavierenreflejos.com.ar/?p=27549. Acesso em: 22 noviembre 2016.

SERVICIO METEOROLÓGICO NACIONAL - ARGENTINA. **Clima.** Servicio Meteorológico Nacional, 2000. Disponivel em: http://www.smn.gov.ar/?mod=biblioteca&id=63. Acesso em: 16 noviembre 2016.

SERVÍN, M. A. **Percepción de los Impactos de la Represa en las Familias Relocalizadas por la entidad Binacional Yacyretá en el conjunto Habitacional Arroyo Porá.** Encarnación: Universidad Nacional de Itapúa, 2007.

CAPÍTULO 4

PRÁTICAS DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL EM UMA COOPERATIVA DE CRÉDITO: O CASO DO SICREDI UNIÃO RS, AGÊNCIA DE SANTO ÂNGELO

Pedro Luís Büttenbender[1]

Ariosto Sparemberger[2]

Ademir da Silva Dutra[3]

Dionatan Perdonsini[4]

1 Professor na UNIJUÍ. Doutor em Administração. Mestre em Gestão Empresarial. Especialista em Cooperativismo e Administração Estratégica. Administrador e Tecnólogo. Contato: pedrolb@unijui.edu.br

2 Professor na UNIJUÍ. Doutor em Administração. Mestre e Especialista em Administração. Administrador eTecnólogo. Contato: ariosto@unijui.edu.br

3 Administrador. Pós-Graduado do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão de Cooperativas. UNIJUÍ. Sicredi União RS. Contato: ademir_dutra@sicredi.com.br

4 Universitário e Bolsista de Iniciação Científica – BIC/UNIJUÍ; Acadêmico do Curso de Administração na UNIJUÍ. Contato: dionatanperdonsini@hotmail.com

INTRODUÇÃO

O sistema cooperativista é considerado um importante instrumento para a dinamização da economia dos países, estados e municípios, sustentado na economia social, com interação com os demais agentes de mercado e a distribuição de resultados junto a seus associados.

A responsabilidade é exercida pelo sistema cooperativista desde a sua origem, através da aplicação dos princípios e valores do cooperativismo nos quais as preocupações com as dimensões econômica, social e ambiental são orientadas para a manutenção do bom funcionamento da rede de relacionamentos dos agentes envolvidos. O Sistema de Cooperativas de Crédito (Sicredi) é uma instituição financeira cooperativa que valoriza a vocação econômica das regiões, cria oportunidades de negócios e promove o desenvolvimento dos seus associados. Um sistema de cooperativas de crédito direcionado para o crescimento sustentável e cada vez mais próximo das pessoas e comunidades, as quais constituem sua razão de ser.

A sociedade dá sinais de que o modelo empresarial que só objetiva a maximização de riqueza através do lucro deve ceder espaço para um modelo que compreenda os interesses dos diversos públicos que se relacionam com a empresa, com a amplitude adicional de preservação do meio ambiente, da redução de poluentes e de investimentos que aliviem os desgastes naturais que ocorreram no passado, rompendo a estrutura anterior para a liberação de um novo projeto ético político, conhecido como responsabilidade social. Portanto, a adoção de práticas sustentáveis na exploração de atividades empresariais, refletidas na preocupação com a preservação ambiental e no oferecimento de retorno social, passou a ser assunto de extrema importância para o destaque e posicionamento mercadológico das empresas.

A sustentabilidade das organizações cooperativas e do próprio sistema ambiental, de acordo com Louette (2007), tornou-se uma fórmula para expressar a necessidade de manter o equilíbrio entre as dimensões econômica, social e ambiental. As práticas voltadas para a sustentabilidade ambiental se integram às organizações e aos cidadãos como necessários para a racionalização dos custos e impactos nocivos para o meio ambiente e a garantia da vida futura no planeta. Estudos que exploram a temática e as experiências voltadas

a essas prioridades se fazem necessários e oportunos, para contribuir com seu aprimoramento e com a difusão positiva junto às demais organizações, cooperativas ou não.

O objetivo deste capítulo é apresentar o estudo a respeito da política de sustentabilidade no Sicredi União RS, com mapeamento das práticas de sustentabilidade desenvolvidas na Unidades de Atendimento de Santo Ângelo, o que contribui com a difusão dessas práticas no Sicredi e na própria sociedade.

Há vários esforços e propostas das organizações voltadas à sustentabilidade, o que também ocorre no Sicredi. Reconhecem-se diferentes estudos realizados sobre sustentabilidade em instituições financeiras e em cooperativas. Frente à realidade vivenciada pelo Sicredi União RS, em especial pela Agência de Santo Ângelo, urge um projeto com propostas e ações para serem desenvolvidas sobre sustentabilidade na Agência de Santo Ângelo. Este estudo, além de ampliar o conhecimento acadêmico, estará contribuindo com a motivação coletiva para o tema da sustentabilidade, bem como contribuirá para ampliar as ações e os resultados do Sicredi voltados para esse tema.

Em termos de procedimentos metodológicos, o estudo se caracteriza como estudo de caso, de natureza exploratória, quali-quantitativa, tendo elementos de pesquisa participante e de observação direta. A coleta de dados referencia-se em dados primários e secundários, considerando-se a verificação e o mapeamento empírico das práticas e a consulta a documentos, registros e relatórios do Sicredi e outros registros bibliográficos. A sistematização observou o conjunto de dados e as ponderações conceituais, resultando na descrição e análise dos dados.

O estudo está estruturado na seção um deste capítulo com os fundamentos conceituais, considerando gestão de cooperativas de crédito, sustentabilidade ambiental, gestão e sustentabilidade ambiental em cooperativas de crédito. Na seção dois, são detalhados os procedimentos metodológicos, contemplando tipologia da pesquisa, coleta de dados, sistematização e análise dos dados. Na seção três, constam a apresentação dos resultados do estudo, acompanhadas das proposições e considerações finais.

FUNDAMENTOS CONCEITUAIS

Os fundamentos conceituais e antecedentes na literatura estão subdivididos em três subseções: gestão de cooperativas de crédito; sustentabilidade ambiental; gestão e sustentabilidade ambiental em cooperativas de crédito.

Gestão de cooperativas de crédito

As cooperativas de crédito são sociedades de pessoas (PAGNUSSAT, 2004), constituídas com o objetivo de prestar serviços financeiros aos seus associados, na forma de ajuda mútua, baseada em valores como igualdade, equidade, solidariedade, democracia e responsabilidade social. Além da prestação de serviços comuns, visam diminuir desigualdades sociais, facilitar o acesso aos serviços financeiros, difundir o espírito da cooperação e estimular a união de todos em prol do bem-estar comum.

A relevância da qualificada gestão de uma cooperativa de crédito é expressa por Wilhelm e Schneider (2013), registrando o crescimento econômico e social para Sicredi União RS: a) foco no resultado: o objetivo é atingir as metas, agindo com profissionalismo, transformando o associado em dono, valorizando o associado como parceiro na obtenção do resultado, evitando o assistencialismo e o paternalismo; b) fidelidade e transparência: ser fiel aos princípios da cooperativa nas relações, manter a palavra, cumprir o acertado e ser transparente, o que aumenta a confiança recíproca; c) postura positiva: valorizar os acertos, incentivar o esforço e a iniciativa; d) desafios: não ser paternalista, assistencialista ou esperar passivamente as coisas de graça, ou atribuir demasiada responsabilidade e iniciativa ao poder público.

Büttenbender (2011) afirma que o cooperativismo, ao longo da sua história, tem demonstrado as suas impactantes e positivas contribuições para as sociedades, tanto as consideradas desenvolvidas, em desenvolvimento, quanto as subdesenvolvidas. Nessa trajetória, o cooperativismo propagou raízes e contribuições positivas em todas as dimensões do planeta. Tais contribuições serviram, em alguns momentos, para manter o domínio sobre determinados grupos sociais e, em outros, para promover o verdadeiro direito de cidadania, gerando melhores condições de vida aos que com ela convivem e dela participam.

O cooperativismo de crédito brasileiro, em particular, passa por um momento singular. Os últimos normativos editados conferem-lhe a mais ampla possibilidade estrutural e operacional e remetem às cooperativas centrais a responsabilidade pela qualificação e supervisão. Pagnussat (2004) indica que os associados identificam o diferencial de obter os serviços financeiros de instituição em que eles são os próprios gestores e participam dos resultados. Essas condições desenvolveram na sociedade a esperança de que o fortalecimento do cooperativismo assegurará a melhoria das condições gerais dos serviços financeiros e, em especial, o acesso ao crédito como instrumento propulsor do desenvolvimento.

Para Schardong (2002), a cooperativa de crédito tem como objetivo primordial captar recursos financeiros de modo a financiar as atividades econômicas dos cooperados, a administração das suas poupanças e a prestação dos serviços de natureza bancária por eles demandada. Dessa forma, as cooperativas de crédito apresentam as mesmas modalidades econômica-financeiras de uma instituição tradicional, porém com diferenciais competitivos voltados para o associado. O autor ressalta também que as cooperativas de crédito são sociedades de pessoas, com forma e natureza próprias, de natureza civil, não sujeitas à falência, constituídas para prestar serviços aos associados.

Büttenbender (2011) argumenta que as cooperativas se diferenciam das empresas tradicionais por buscarem satisfazer as necessidades de seus associados, sendo que as pessoas que optam pelo cooperativismo o fazem pela solidariedade, transparência, democracia, equidade e promoção da justiça social. Segundo ele, essa organização amplia a capacidade de as pessoas enfrentarem os desafios da vida. A cooperação contribui para o desenvolvimento das competências individuais e organizacionais, sustentando a perenidade das firmas e a perpetuação do trabalho e dos negócios. O foco concentra-se em fortalecer as pessoas e as organizações para ampliar seus aportes na direção do desenvolvimento e da melhoria da qualidade de vida. Nessa dimensão, observa ainda o autor, as cooperativas estão repensando suas estratégias e incorporando novas competências para atuar no ambiente de competitividade crescente, voltando-se para as capacidades internas e externas das organizações. A intercooperação é um princípio decisivo para o fortalecimento das cooperativas e de todo sistema cooperativo. As novas práticas estão gerando estratégias, arquiteturas e alianças inovadoras, com integração vertical e horizontal, alinhando objetivos

e negócios, formatando redes de cooperação e gerando resultados inatingíveis, caso individualmente as operassem.

A gestão de uma cooperativa de crédito deve ser baseada em princípios e valores, tendo como grande meta contribuir para tornar a sociedade melhor. Sua vocação é colaborar para o crescimento humano. Seu sonho é gerar qualidade de vida a todas as pessoas que ela atinge direta ou indiretamente.

Sustentabilidade ambiental

Sustentabilidade é definida como a capacidade de o ser humano interagir com o mundo, preservando o meio ambiente para não comprometer os recursos naturais das gerações futuras. O conceito de sustentabilidade organizacional surge da conceituação do Triple Bottom Line ou Tripé da Sustentabilidade, definido por Elkington (1998), apresentando as esferas econômica, social e ambiental. Sachs (1993) é outro autor que destaca as temáticas da sustentabilidade social, da sustentabilidade econômica e da sustentabilidade ecológica/ambiental.

O'Riordan e Voisey (1998) afirmaram que a transição para a sustentabilidade é um processo permanente, uma vez que a "sustentabilidade pura" nunca será, de fato, alcançada. Os autores identificam vários estágios da sustentabilidade, variando em uma escala que vai de sustentabilidade muito fraca, implicando pequenas mudanças e práticas ambientais, até sustentabilidade muito forte, mais inclusiva, autossustentada e preocupada em envolver as pessoas afetadas pelos processos produtivos nas decisões. Por isso, o economista Welford (1997) destaca que a sustentabilidade está mais relacionada a processos do que a resultados tangíveis. Os elementos-chave da sustentabilidade são a equidade (estímulo à participação dos interessados, proporcionando-lhes poder de decisão), a futuridade (precaução e uso consciente dos recursos), a preservação da biodiversidade, o respeito aos direitos humanos e a incorporação do conceito de ciclo de vida e responsabilidade sobre os produtos.

De acordo com Serageldin (1993), os esforços no sentido de identificar as implicações operacionais da sustentabilidade só atingirão seus objetivos com a integração dos pontos de vista econômico, ecológico e social. Isso porque as atividades comerciais e econômicas estão inseridas em sistemas ecológicos e sociais mais amplos e deles dependem fundamentalmente, ressaltando que se

um aspecto for comprometido, a estabilidade dos outros elementos inter-relacionados estará ameaçada.

Na dimensão econômica e de negócios, Marinho (2001) destaca que as empresas consumidoras intensivas de recursos naturais, energia ou água e aquelas atividades que implicam altos riscos para as populações ou geram grandes impactos ambientais ou sociais (ex. usinas nucleares, indústria de cigarro), sem uma profunda transformação na sua forma de produzir ou das características dos seus produtos, teriam maiores dificuldades de se enquadrar no conceito de sustentabilidade. É possível perceber, nessas definições de desenvolvimento sustentável, a esperança de aliar estas três perspectivas: desenvolvimento econômico, justiça social e preservação ambiental. Entretanto, nem sempre os projetos possuem essas três esferas bem equilibradas.

Convergentes, Casarotto Filho e Pires (2001) dizem que as estratégias compreendidas de forma global são fundamentais para iniciativa e definição das propriedades que garantam: sustentabilidade; visão e capacidade de análise e identificação das propriedades imediatas e futuras; descentralização e participação social. Ainda ressaltam que a institucionalização do desenvolvimento sustentável é capaz de evitar a vulnerabilidade local e os desequilíbrios que poderiam gerar tensões e rupturas futuras.

Uma abordagem mais ampla sobre o tema da sustentabilidade, recentemente externada em tese de doutoramento, é realizada por Büttenbender (2014), quando formula e sustenta um constructo que inicia com o conjunto de três interfaces triangulares. A primeira, reconhecendo Elkington (1998), com a primeira abordagem triangular das esferas econômica, social e ambiental. A segunda, quando o autor reconhece a importância da abordagem inovadora de Julien (2010), definindo a base triangular da inovação, da tecnologia e do empreendedorismo. A terceira dimensão triangular aporta as contribuições do Triângulo de Sábato, também conhecida como tríplice hélice, proposta por Etzkowitz (2009), com a necessária cooperação entre o Estado, a Indústria (Empresários) e a Universidade (centros de pesquisa e desenvolvimento). A combinação integrada desses três conjuntos triangulares, de forma sistêmica, constitui-se no constructo de Governança Inovadora e de Desenvolvimento Sustentável Territorial (BÜTTENBENDER, 2014).

Os desafios indicam na repercussão do constructo proposto na dinâmica de gestão do desenvolvimento de territórios e a gestão eficaz, eficientes e efetiva de empreendimentos cooperativos, na ótica direcionada à sustentabilidade ambiental, o que é melhor detalhada na seção seguinte.

Gestão e sustentabilidade ambiental em cooperativas de crédito

As cooperativas, pela sua natureza, são organizações baseadas na economia social e tem na sustentabilidade ambiental, econômica e social um de seus princípios fundamentais. O cooperativismo, em seus distintos ramos, destacando o crédito e, em particular o Sicredi, tem incorporado o tema da sustentabilidade de longa data, antes mesmo de tomar a forma atual no mundo empresarial e da sociedade. A sustentabilidade passa pelos fundamentos da sustentabilidade econômica, social e ambiental. Uma instituição é sustentável quando gera resultado econômico, ao mesmo tempo em que protege o meio ambiente e melhora a qualidade de vida das pessoas com as quais interage, equilibrando resultados financeiros com o desenvolvimento de comunidades. É uma instituição financeira cooperativa que valoriza a vocação econômica das regiões, cria oportunidades de negócios e promove o desenvolvimento dos seus associados.

Na construção da sua visão de sustentabilidade, o Sicredi partiu do pressuposto de que as cooperativas, pela sua forma e natureza jurídica própria e em razão dos seus princípios, já têm a sustentabilidade na essência, pois trabalham para o desenvolvimento econômico e social. Assim se define que o nome da Cooperativa Sicredi União (RS) é muito mais que um nome fantasia, uma vez que União representa a sustentabilidade de um empreendimento focado no crescimento das pessoas e das comunidades.

Tachizawa (2005) indica que uma instituição financeira se caracteriza como uma organização tipicamente de baixo impacto ambiental, observando-se sua operacionalidade. Porém, assume um relevante impacto como agente de crédito, a partir do financiamento de projetos de alto impacto ambiental. Como expressam Lins e Wajnberg (2007), o papel das instituições financeiras voltado ao tema do desenvolvimento sustentável está na sua capacidade de sensibilização e de indução a mudanças e transformações a partir das suas políticas de crédito.

Esty e Winston (2008) mencionam que os líderes ambientais que veem os negócios sob a ótica do meio ambiente encontram oportunidades de reduzir custos e riscos, além de aumentara receita. Essas estratégias geram um novo tipo de vantagem competitiva sustentável chamada de ecovantagem: utilização de um processo ecologicamente correto para gerar lucro, obtendo vantagens monetárias diretas, como a utilização de matéria prima sustentável, até vantagens indiretas, como melhoria na visibilidade da marca.

Segundo Mattarozzi e Trunkl (2007), o conceito de sustentabilidade nas instituições financeiras remete à necessidade de elas integrarem a perspectiva sustentável a sua própria missão e estratégias, adotando critérios socioambientais além dos econômico-financeiros. Para Tosini (2006), o sistema financeiro é um dos principais agentes do desenvolvimento econômico e não pode ficar à margem dos problemas ambientais, pois, além da consciência da sociedade, o arcabouço legal em relação ao meio ambiente também atinge essas instituições. Reforça também que as instituições estão expostas a riscos que podem trazer prejuízos relevantes, comprometer a saúde financeira e sua própria continuidade. Complementa que o risco ambiental para as instituições financeiras é o risco de dano ao meio ambiente causado por qualquer atividade econômica. A inserção do conceito de sustentabilidade nos negócios impõe um novo paradigma entre os fatores econômicos, sociais e ambientais das organizações. Para Mattarozzi e Trunkl (2007), as empresas precisam avaliar corretamente em que ponto estão e em que ponto querem chegar ao que diz respeito à responsabilidade social e ao desenvolvimento sustentável. As repercussões da sustentabilidade no mundo dos negócios demonstram ser a tendência em várias áreas de estudo quem retira os primeiros frutos da oportunidade e, apesar do custo dos investimentos iniciais, fortalece a marca da empresa no presente e acumula benefícios com menor esforço no futuro.

METODOLOGIA

A pesquisa que deu origem a este capítulo caracteriza-se como exploratória, descritiva e estudo de caso Yin (2001). A pesquisa exploratória, aplicada com a finalidade de conhecer e explorar mais sobre o assunto. A pesquisa descritiva foi utilizada para descrever os dados e resultados do estudo. O estudo de

caso justifica-se pelo estudo das práticas e inovações do Sicredi, especialmente na UA de Santo Ângelo do Sicredi União. Os fundamentos da pesquisa quantitativa e qualitativa oportunizam quantificar os dados e aplicar alguma forma de análise estatística, complementada com a análise qualitativa das abordagens (LAKATOS; MARCONI, 2007; MALHOTRA, 2001).

Quanto aos meios, a pesquisa foi documental, bibliográfica e exploratória e de campo (GIL, 2002). A temática que a norteou foi o de estudar a política de sustentabilidade no Sicredi União RS, mapeando práticas de sustentabilidade desenvolvidas na Unidade de Atendimento de Santo Ângelo, contribuindo com a difusão de tais práticas no Sicredi e na própria sociedade. Para tanto, após a revisão conceitual e bibliográfica, a coleta de dados de campo, realizada no final do ano de 2015, foi baseada em um levantamento dos documentos e registros da cooperativa, que fundamentam e definem suas políticas de sustentabilidade, os registros, relatórios e outros demonstrativos impressos ou integrantes da intranet a cooperativa. Foram mapeados práticas, projetos e ações desenvolvidos na área da sustentabilidade. Contemplou-se a descrição detalhada dos principais projetos, com a finalidade de explorar de forma mais aprofundada as ações e os resultados das inciativas de sustentabilidade praticadas na cooperativa.

A sistematização dos dados e o tratamento estatístico, juntamente com as descrições qualitativas, foram orientados pelos objetivos do estudo. A análise e interpretação consideraram também os referenciais conceituais e as abordagens sistêmicas e integradas da temática, produzindo os resultados pretendidos.

APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

A apresentação de resultados contempla a caracterização da organização do objeto do estudo de caso, com destaque para a agência objeto de estudo. Em prosseguimento, a descrição da Política de Sustentabilidade do Sicredi e adicionada a relação de projetos e ações em desenvolvimento e a proposição de outros para serem objeto de análise e possível implantação.

O cooperativismo de crédito e o sistema Sicredi

O Sistema de Crédito Cooperativo (Sicredi) é o precursor da retomada, em 1980, do crescimento do cooperativismo de crédito brasileiro e da organização sistêmica, alicerçado na padronização administrativa e operacional. A precursora no cooperativismo brasileiro, o cooperativismo de crédito no Rio Grande do Sul iniciou no ano de 1902, com a fundação da primeira cooperativa de crédito, atualmente denominada como Cooperativa Sicredi Pioneira.

O sistema Sicredi é composto por quatro cooperativas centrais, confederação, banco cooperativo e empresas controladas (administradora de cartões, administradora de consórcios, administradora de bens e corretora de seguros), com atuação de forma integrada, que proporciona ganhos de escala, fortalecimento da marca e maior competitividade. Opera atualmente com 98 cooperativas de crédito, mais de 1.330 pontos de atendimento em 11 estados brasileiros (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Pará, Rondônia, Goiás, São Paulo e Rio de Janeiro) e 17.870 colaboradores.

Possui como missão valorizar o relacionamento, oferecer soluções financeiras para agregar renda e contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos associados e da sociedade em geral. Sua visão é ser reconhecida como instituição financeira cooperativa, comprometida com o desenvolvimento econômico e social dos associados e das comunidades, com crescimento sustentável das cooperativas, integradas em um sistema sólido e eficaz. Os valores do Sistema Sicredi são: preservação irrestrita da natureza cooperativa do negócio; respeito à individualidade do associado; valorização e desenvolvimento das pessoas; preservação da instituição como sistema; respeito às normas oficiais e internas; eficácia e transparência na gestão.

Os referenciais estratégicos definidos e a estrutura de liderança e gestão do Sistema se estendem para todas as cooperativas que a integram. Dessa maneira, são adotados mecanismos de gestão integrada e de controle compartilhados, valorizando a dinâmica de sistema e fortalecendo e ampliando a sustentabilidade o próprio cooperativismo a partir da intercooperação.

Cooperativa de Crédito de Livre Admissão de Associados Serro Azul – Sicredi União RS

A Cooperativa de Crédito de Livre Admissão de Associados Serro Azul – Sicredi União RS foi fundada no ano de 1913, em Cerro Largo, RS. Nessa trajetória, há mais de 100 anos, a cooperativa é resultado de um processo de fusão ocorrida no ano de 2010, abrangendo três cooperativas: Sicredi Serro Azul RS, Sicredi Missões RS e Sicredi Grande Santa Rosa, prevalecendo a razão social o nome da primeira e mais antiga, expresso pelo nome fantasia de Sicredi União RS. Atualmente abrange39 municípios, com 42 pontos de atendimento e aproximadamente 600 colaboradores, atendendo uma área total de 20.481 Km2, população total de452.739 habitantes, dos quais 123.426 são associados da cooperativa. Representa aproximadamente 27% de participação da população cooperativada na região. Essa média é bem superior à média nacional, que é de apenas 5,1%. A sede administrativa da Sicredi União RS está localizada em Santa Rosa, RS. A Agência de Santo Ângelo, que é especificamente a referência do estudo apresentado neste capítulo, teve sua origem na Cooperativa de Crédito Rural Santo Ângelo Limitada (CREDISA), fundada em 15.05.1981 por 24 sócios fundadores. A Agência, atualmente com 34 anos, possui 27 colaboradores, 6500 associados (8,23% da população de Santo Ângelo), tem como função atender as necessidades dos associados, mediante a realização das operações de natureza financeira, prestação dos serviços demandados e o relacionamento com o quadro social e comunidade.

A Política de Sustentabilidade do Sicredi

Para a elaboração da Política de Sustentabilidade do Sicredi (SICREDI, 2016), foi utilizado o conceito de sustentabilidade proposto pela abordagem *triple bottom line* (ELKINTON, 1998), expressão que reúne simultaneamente os resultados econômico, social e ambiental. Assim define que uma instituição sustentável é aquela que gera resultado econômico, ao mesmo tempo em que protege o meio ambiente e melhora a qualidade de vida das pessoas com as quais interage. A escolha desta abordagem está alicerçada nos princípios do Cooperativismo, que preveem a satisfação das necessidades econômicas em equilíbrio com as sociais. Isso fica ainda mais claro no sétimo princípio, o do interesse pela Comunidade.

A Política de Sustentabilidade do Sicredi (SICREDI, 2016) visa gerar diretrizes para explicitar as boas práticas sustentáveis desenvolvidas pelo Sicredi e aprimorar sua atuação, além de procurar envolver cada vez mais seu público de relacionamento: associados, dirigentes, colaboradores, parceiros, fornecedores e sociedade em geral. São objetivos específicos desta Política: I. Constituir e regulamentar o Comitê de Sustentabilidade e seus Subcomitês; II. Ratificar o 7º Princípio do Cooperativismo – Interesse pela Comunidade: as cooperativas trabalham para o desenvolvimento sustentável das suas comunidades; III. Assegurar o engajamento dos públicos de relacionamento do Sicredi com as práticas de Sustentabilidade; e IV. Incentivar a criação/adequação de processos, produtos e serviços, alinhados ao conceito de Sustentabilidade.

A sustentabilidade é um pilar da governança do Sicredi, envolvendo todos os seus públicos de relacionamento. Logo, todos os processos, produtos e serviços devem tomar por base o conceito de sustentabilidade, inserindo-o em suas políticas, orientações e regulamentos específicos. O Sicredi instituiu um Comitê de Sustentabilidade, que acompanha, sugere, monitora, promove e divulga os projetos relacionados à sustentabilidade. Após análise deste Comitê, os projetos são apresentados para a Diretoria.

As diretrizes de sustentabilidade do Sicredi visam à efetiva implantação desta Política, alinhados às necessidades do Sicredi quanto aos associados, dirigentes, gestores, colaboradores, parceiros, fornecedores e à sociedade. Quanto aos associados, eles devem participar dos projetos de educação, cultura e esporte, desenvolvidos e/ou acompanhados pela Fundação Sicredi e participar das ações de sustentabilidade promovidas pelo Sicredi. Os dirigentes devem liderar a implantação desta Política e fomentar as ações de sustentabilidade junto aos associados.

Diante da Política de Sustentabilidade existem dois principais desafios a serem trabalhados: incorporar continuamente a sustentabilidade nos processos de gestão da organização e relacionar as ações de sustentabilidade aos objetivos profissionais dos colaboradores, participando de ações de sustentabilidade promovidas pelo Sicredi na sociedade.

O acompanhamento da efetiva implantação desta Política se dá pela evolução do Sicredi frente aos relatórios anuais com os indicadores do Protocolo Verde e do GRI, sendo que as ações são registradas no Relatório de Sustentabilidade do Sicredi, passível de auditoria.

Propostas de projetos e ações a serem adotadas na agência de Santo Ângelo e toda a cooperativa

Frente ao estudo, são apresentadas proposições visando à sustentabilidade, agrupadas em duas dimensões: as propostas de projetos e ações que poderão ser implementadas, de forma direta e operacional, a curto e médio prazo na agência de Santo Ângelo; a segunda dimensão envolve a gestão de toda a cooperativa e do seu negócio.

Quanto às propostas de projetos e ações diretas na agência de Santo Ângelo, são relacionadas: separação do lixo; descarte do lixo para empresa reciclável; gerenciamento de consumo de papel; separação de folhas em caixas com nomenclatura "utilizadas" e "para reutilização"; compra de papel reciclável; gerenciamento do consumo de materiais de expediente; doação de um copo de acrílico para cada colaborador; reaproveitamento da água da chuva; adequação das pias e dos vasos sanitários na agência; inserção de energia solar; realização de campanhas semestrais de arrecadação de material escolar; realização de campanhas semestrais de arrecadação de alimento; realização de campanhas semestrais de arrecadação de agasalhos e outras roupas de inverno; criação de projeto que realiza doações de mudas de árvore para incentivar o reflorestamento; análise da eficiência energética dos computadores da agência; análise do parque de impressoras e demais equipamentos da agência; realização de descarte do lixo eletrônico; introdução de um bicicletário (estacionamento para bicicletas) para colaboradores e associados; inserção papa-pilhas na agência; introdução de luminárias de led, entre outros.

Quanto à dimensão voltada para a sustentabilidade e que envolve a gestão de toda a cooperativa e do seu negócio, são relacionadas: traduzir as proposições anteriormente relacionadas às demais agências, à superintendência regional e aos espaços de gestão da cooperativa Sicredi União RS e até para o Sistema Sicredi; estudar mecanismos para aprimorar os sistemas de avaliação das concessões de crédito, contendo mais explicitamente a variável da sustentabilidade para além das exigências legais dos licenciamentos ambientais; ampliar e aprimorar os programas de sensibilização e educação cooperativa para associados e colaboradores, voltados mais explicitamente para a sustentabilidade ambiental, juntamente com a sustentabilidade social e econômica; ampliar espaços de

parceria e de intercooperação com as demais cooperativas, visando abranger os demais sistemas cooperativos e a própria sociedade, contribuindo com a sustentabilidade da vida e do planeta, entre outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os avanços e as transformações na sociedade e no sistema cooperativo, que geram oportunidades e desafios para a sustentabilidade ambiental, econômica e social do sistema cooperativo e da sociedade, indicam o aprimoramento contínuo de políticas, programas, gestão, projetos e ações da área. Temáticas que ampliam sua importância na sociedade e demais organizações e dentre as quais se destaca a sustentabilidade, que está inserida desde a gênese do cooperativismo e se expressa a partir de seus próprios princípios.

As cooperativas, como publica Büttenbender (2011), são reconhecidas, além da sua organização própria sustentada na economia social, como efetivos agentes e instrumentos de desenvolvimento e, a partir de maior inserção, investimentos e educação voltados para a sustentabilidade, geram aportes ainda mais determinantes para a sustentabilidade ambiental, econômica e social das cooperativas e da própria sociedade.

Os objetivos propostos para o estudo foram alcançados. A partir desta pesquisa, novas temáticas e questões podem ser formuladas para serem explorados em estudos futuros, por exemplo: quais políticas, programas e projetos poderão ser estimulados a partir dos avanços produzidos com a ênfase da temática da sustentabilidade? À luz do constructo de Governança Inovadora e de Desenvolvimento Sustentável Territorial de Büttenbender (2014), mapear iniciativas estratégicas que possam contribuir para ampliar a intercooperação e valorizar os demais princípios cooperativos? Quais aportes poderiam ser gerados pelas cooperativas, visando à constituição de um ecossistema inovadora e empreendedor no território do noroeste gaúcho, visando a geração de novas oportunidades de trabalho e renda, de agregação de valor e a promoção crescente do desenvolvimento sustentável?

A temática da sustentabilidade, com os resultados apresentados neste capítulo, não se esgota. Ao problematizá-la, seja no ambiente cooperativo ou nas demais organizações, aduz a crescente importância de pesquisar e estudar temas

diretamente implicados com a dimensão empírica, aproximando a pesquisa, a universidade e as demais organizações e gerando a maior e melhor socialização de resultados dessas pesquisas e da socialização das demais dimensões da ciência e tecnologia.

Este capítulo buscou cumprir com a missão de contribuir com a pesquisa-ação e, a partir da exploração deste estudo de caso, gerar aportes que contribuam com o fortalecimento do cooperativismo, o desenvolvimento da sociedade e a sustentabilidade da vida e do planeta.

REFERÊNCIAS

BÜTTENBENDER, P. L. (Org.). **Cooperativismo na Região Nordeste do Rio Grande do Sul:** experiências de gestão cooperativa e de promoção do desenvolvimento. Porto Alegre: Sescoop/RS, 2010.

BUTTENBENDER, P. L. **Gestão de Cooperativas:** Fundamentos, Estudos e Práticas. Ijuí: Unijuí, 2011.

BÜTTENBENDER, P. L. **Prácticas innovadoras de gestión del desarollo de región de frontera:** el caso de la Región del Noroeste del Estado do Rio Grande do Sul. Tese de Doutorado em administração. Facultad de Ciências Económicas, Universidad Nacional de Misiones, Posadas/MI/Argentina. 2014.

CASAROTTO FILHO, N.; PIRES, L. H. **Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local:** estratégias para a conquista da competividade global com base na experiência italiana. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ELKINGTON, John. **Cannibals With Forks:** The Triple Bottom Line of 21st Century Business, Stony Creek, CT: New Society Publishers, 1998.

ESTY, D. C.; WINSTON, A. S. **O verde que vale ouro:** como empresas inteligentes usam a estratégia ambiental para inovar, criar valor e construir uma vantagem competitiva. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 347 p.

ETZKOWITZ, Henry. **Hélice Tríplice:** universidade-indústria-governo: inovação em ação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

JULIEN, Pierre André. A. **Empreendedorismo regional e economia do conhecimento.** São Paulo: Saraiva, 2010.

LAKATOS, E.M.; MARCONI, M.A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2007.

LINS, C; WAJNBERG, D. **Sustentabilidade Corporativa no Setor Financeiro Brasileiro.** Rio de Janeiro: Fundação Brasileira para Desenvolvimento Sustentável, 2007.

LOUETTE, A. (Org.). **Gestão do conhecimento:** compêndio para a sustentabilidade: ferramentas de gestão de responsabilidade socioambiental. São Paulo: Antakarana Cultura Arte e Ciência, 2007. 187 p.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing:** uma orientação aplicada. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARINHO, M. M. O. A sustentabilidade, as corporações e o papel dos instrumentos voluntários de gestão ambiental: uma reflexão sobre conceitos e perspectivas. **Bahia Análise & Dados**, v. 10, n. 4, p. 342-349, 2001.

MATTAROZZI, V.; TRUNKL, C**. Sustentabilidade dos negócios no setor financeiro:** um caso prático. São Paulo: Annablume; Brasília: BNDES, 2007.

MATTAROZZI, V.; TRUNKL, C. **Sustentabilidade no setor financeiro:** gerando valor e novos negócios. São Paulo: SENAC, 2008. 157 p.

O'RIORDAN, T.; VOISEY, H. The political economy of the sustainability transition. In: **The Transition to Sustainability**: the politics of agenda 21 in Europe. London: Earthscan. 1998. p. 3-30.

PAGNUSSAT, A. **Guia do Cooperativismo de Crédito:** organização, governança e políticas corporativas. Porto Alegre: Sagra Luzzato, 2004.

SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURZTYN, M. (Org.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 29-56.

SCHARDONG, A. **Cooperativa de crédito:** instrumento de organização econômica da sociedade. Porto Alegre: Rigel, 2002.

SERAGELDIN, I. The fortune at the bottom of the pyramid. In: **Finanças e Desenvolvimento**, 1993. p. 6-10.

SICREDI. **Política de Sustentabilidade do Sicredi RS.** Disponível em: http://www.sicredi.com.br/websitesicredi/upload/files/19299_Política_de_Sustentabilidade_Sicredi.pdf. Acesso em: 26 nov. 2016.

TACHIZAWA, T. **Gestão ambiental e responsabilidade social corporativa:** estratégias de negócios focadas na realidade brasileira. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2005. 427 p.

TOSINI, M. F. C. **Risco ambiental para as instituições financeiras.** São Paulo: Annablume,2006. 192 p.

WELFORD, R. J. **Hijacking Environmentalism:** corporate responses to sustainable development. London: Earthscan, 1997. 224 p.

WILHELM, Elemar José; SCHNEIDER, José Odelso. **O primeiro CENTENÁRIO de um SONHO.** Santa Rosa, 2013, 298 p.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

CAPÍTULO 5

TUTELA JURÍDICA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NA PROPRIEDADE RURAL NO ÂMBITO DO BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI E O CONFLITO DE INTERESSES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Edilson Caciano Pachla[1]
Domingos Benedetti Rodrigues[2]

1 Acadêmico do Curso de Direito – 7º semestre (Faculdades Integradas Machado de Assis – FEMA de Santa Rosa-RS). Participante voluntário do Projeto de Pesquisa "Efetivação do Novo Código Florestal Brasileiro na Propriedade Rural "e do Projeto de Extensão "Educação Ambiental: Assessoria e Consultoria nas Organizações" mantidos pelo curso de Direito. Contato: edilson_pachla@hotmail.com

2 Doutor em Educação nas Ciências (UNIJUÍ). Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais. Licenciado em Artes Práticas Habilitação em Técnicas Agrícolas. Professor do Curso de Direito das Faculdades Integradas Machado de Assis (FEMA), de Santa Rosa-RS, e coordenador do Projeto de Pesquisa "Efetivação do Novo Código Florestal Brasileiro na Propriedade Rural "e do Projeto de Extensão "Educação Ambiental: Assessoria e Consultoria nas Organizações" mantidos pelo curso de Direito. Professor do Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Rural e do curso de Direito da Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ). Integrante do Grupo de Pesquisa GPJUR do curso de Direito da UNICRUZ. Advogado. Contato: mingojuslex@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

O tema deste capítulo refere-se à tutela jurídica das áreas de preservação permanente (APPs) da propriedade rural no âmbito do Brasil, da Argentina e República do Uruguai. Elas constituem um espaço fundamental para a proteção das aguadas, caracterizadas por uma ampla variedade de espécies da fauna e da flora silvestres existentes no meio. Vale ressaltar que o estudo se vincula à preservação ambiental na propriedade rural previstas na legislação de cada País. Além do mais, essas áreas estão diretamente ligadas à proteção das espécies da flora e da fauna, que proporcionam o equilíbrio dos ecossistemas existentes na propriedade rural, bem como o equilíbrio do clima local e regional.

O objetivo da pesquisa é constatar os benefícios e o funcionamento das áreas de preservação permanente, de forma a conciliar a legislação florestal do Brasil, do Uruguai e da Argentina com as áreas investigadas, realizando um contraponto entre os interesses coletivos e individuais sobre esses espaços. Justifica-se a pesquisa pela comprovada existência de áreas de preservação permanente que são prejudicadas pela ação do indivíduo nas suas atividades produtivas, tanto no Brasil, quanto na Argentina e no Uruguai.

A metodologia empregada constitui-se numa pesquisa teórica, qualitativa e bibliográfica, tendo como método de pesquisa o dedutivo. Para melhor delineamento do estudo, o texto foi divido em três partes. Na primeira, estuda-se o funcionamento das áreas de preservação permanente – sua área de abrangência, focos de proteção e como são delimitadas – apresentando-se a importância dos espaços, de forma a ressaltar o impacto benéfico gerado ao ambiente. A segunda parte analisa o Código Florestal brasileiro, uruguaio e argentino, especificamente no caso das áreas de preservação permanente (APPs). Assim, pretende-se verificar a importância que cada País atribui para proteção jurídica dessas áreas. Por fim, na terceira parte, o estudo volta-se ao conflito de interesses individuais e aos interesses coletivos e individuais presentes na propriedade rural, quando se trata da utilização da propriedade rural como meio de produção econômica, cujo interesse é privado, e a preservação das áreas de preservação permanente para equilíbrio dos ecossistemas e do clima, como sendo de interesse coletivo.

IMPORTÂNCIA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE PARA O AMBIENTE NATURAL

Ao estudar o tema objeto deste tópico, torna-se necessário o conhecimento sobre a base conceitual do que significa uma área de preservação permanente (APP). Machado (2013, p. 870) destaca tal conceito positivado no artigo 3º da Lei nº 12.651 de 2012 – denominada de Novo Código Florestal Brasileiro. Assim, uma área de preservação permanente, se constitui numa "[...] área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico da fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas".

As áreas de preservação permanente constituem-se espaços fundamentais para a preservação dos ecossistemas e do clima. Porém, o próprio termo "ambiente" se mostra difícil de caracterizar, uma vez que inúmeros pesquisadores e redatores de leis buscam uma melhor forma de conceituá-lo. Isso ocorre devido ao fato de tal conotação englobar diferentes faces, sendo responsável pelo fornecimento da matéria-prima necessária ao desenvolvimento socioeconômico e, em contrapartida, aportando as funções ecológicas essenciais à vida, surgindo assim, imprescindivelmente, a obrigação de manter a sua integridade. (SANCHES, 2008, p. 21).

O ambiente natural abordado neste capítulo refere-se ao espaço composto pela fauna, flora, solo, recursos hídricos e ar atmosférico. São locais amplamente sujeitos à ação antrópica. Com a ascensão do capitalismo moderno, marcado pela alta produção de produtos maléficos às áreas naturais, como sacolas plásticas e garrafas pets, esses locais perecem de uma proteção mais efetiva. Com o intuito de amenizar e até exterminar a poluição e o desmatamento em pontos estratégicos, surgiu o termo "áreas de preservação permanente". O âmbito natural necessita realizar ciclos para promover a sua continuidade de forma saudável, analogamente como ocorre com as enchentes naturais – as quais não surgem por meio da ação humana nas bacias hidrográficas – responsáveis pela nutrição de áreas inteiras, propiciando a extensão da vegetação presente no espaço.

A ocupação irregular do ambiente natural acaba acarretando em ações que denigrem os ciclos necessários à preservação da fauna e flora. Isso ocorre

seja pela construção civil, a qual diminui o habitat de várias espécies animais, ou pela poluição das bacias hidrográficas e pela pesca e caça predatória. Como consequência, os recursos naturais essenciais à vida presente nos espaços aludidos vão se deteriorando, interferindo diretamente no sustento de comunidades locais e próximas.

É nesse ponto que as áreas de preservação permanente se mostram tão importantes, pois são responsáveis por assegurar a proteção ambiental nos locais mais frágeis à ocupação humana e ao mesmo tempo primordiais à vida das comunidades ali presentes. Nesse sentido, Sanches (2008, p. 258) colabora, afirmando que "Um dos principais objetivos da avaliação de impacto ambiental é, certamente, o de prever mudanças nos sistemas naturais e sociais decorrentes de um projeto de desenvolvimento. Assim, todo estudo de impacto ambiental deve apresentar um prognóstico da situação futura, no caso de realização do empreendimento analisado".

De certo modo, essa análise contribui perfeitamente ao conceito de APP, pois esses espaços estão amplamente submetidos à ocupação humana, tendo em vista os recursos neles vigentes. Sendo assim, é imprescindível um aparato legal para que ocorra a sua preservação efetiva, evitando as possíveis mudanças em seu sistema natural.

Certas famílias situadas na área de uma APP dependem, unicamente, dos recursos ali aportados para sobreviverem. Menciona-se o caso de um pescador responsável pelo sustento de sua família, pois ele vende o peixe a um distribuidor, como um mercado, ou a uma segunda família. Dessa forma, o alimento produzido naquele espaço auxilia não somente o morador presente na área, como também no fornecimento de víveres a comunidades de diferentes locais.

Sendo assim, o regramento jurídico para o uso consciente das APPs é essencial para a coexistência da preservação ambiental, a necessidade humana e o desenvolvimento da sociedade. Limites para a construção civil e o monitoramento às espécies animais, a fim de evitar a sua extinção, são exemplos de preceitos existentes nas áreas de preservação permanente.

Conforme Ganem e Araújo (2010), a simples redução das matas ciliares de trinta metros para vinte metros impede as funções ecológicas de proteger e manter os recursos hídricos, de conservar a diversidade de espécies animais e de plantas e ainda de controlar a erosão do solo e, por conseguinte, os

assoreamentos e a poluição dos cursos d'água existentes na propriedade rural ou em qualquer outro espaço.

Por sua vez, Scavaca (2010) avalia as consequências do crescimento da população humana. Em um período de cem anos, a taxa de extinção de espécies aumentou mais de cem vezes, passando de 0,2 % para 23%. Conforme constatado, a redução das matas ciliares não só interfere diretamente na saúde das pessoas, como também obriga um maior gasto, por parte do Poder Público, em questões como energia. Isso ocorre devido ao fato de que as matas ciliares têm o poder de atuar diretamente no controle da qualidade da água, da biodiversidade e na estabilidade dos solos. Uma bacia hidrográfica que possui a sua cobertura vegetal desmatada tem uma água de menor qualidade, custando mais caro para tratá-la para consumo humano e até para uma possível instalação de hidrelétrica.

Especificamente no âmbito rural, em que corriqueiramente há a presença de uma bacia hidrográfica, a situação surge de forma mais preocupante ainda. O recurso hídrico referenciado beneficia o abastecimento de toda a região que o circunda. Se as comunidades deste espaço não zelarem pelo recurso, todas as famílias serão afetadas, até as que não estão ali. Da mesma forma acontece com a pesca predatória – responsável pela extinção de várias espécies – em que o principal objetivo do pescador é a quantidade de peixes capturados, prejudicando a reprodução das espécies. Como consequência, de certo modo, o direito individual (propriedade privada) estará superpondo o coletivo (meio ambiente equilibrado). (CAMHI et al., 1998).

Contribuindo de forma direta com múltiplas famílias e comunidades, as APPs devem tornar-se locais sólidos, priorizando a proteção da fauna, flora e dos recursos hídricos sobre a ocupação humana e, dessa forma, tornando-as capaz de regenerar-se por si só. As APPs ambientalmente sustentáveis presentes nos países do MERCOSUL antes aludidos devem começar a receber um olhar atento por parte do Poder Público de cada estado-nação.

Conforme Gasparino (et al., 2006), nos perímetros que se encontram com sua vegetação desmatada, espécies em extinção e água com qualidade inferior, incumbe-se um processo de recuperação dos elementos, de modo a tentar recuperar a biodiversidade e o meio ambiente equilibrado. Segundo os autores (2006), as áreas mais afetadas com a ocupação humana, como a última descrita,

não possuem mais a capacidade de regenerar-se naturalmente, mesmo com a exclusão dos povoamentos existentes.

Percebe-se que o avanço das técnicas utilizadas na agricultura e pecuária, que tornaram possível uma maior produção de alimentos por metro quadrado de área cultivada, deixou de ser um problema para a produção de alimentos. Porém, mesmo com esse importante avanço, muitas áreas que desempenham funções-chaves para a prosperidade ambiental continuam a ser ocupadas de maneira irracional, seja apenas por moradia ou para produção de alimentos em pequena ou grande escala, deteriorando os recursos naturais existentes nos mananciais e nos biomas. Portanto, se faz necessária a tutela jurídica das APPs, bem como a efetivação desta legislação no âmbito da Argentina, do Uruguai e do Brasil, assunto a ser abordado na sequência do capítulo.

ASPECTOS GERAIS DA TUTELA JURÍDICA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NA ARGENTINA, NO URUGUAI E NO BRASIL

Este segundo tópico versa a respeito da tutela jurídica das APPs na Argentina, no Uruguai e no Brasil. Na Argentina a preservação é delegada aos Órgãos Públicos Federais, podendo as províncias manusear tais locais conforme sua jurisdição. A Secretaria Ambiental e do Desenvolvimento Sustentável é o Órgão Superior, fazendo com que os demais operem dentro das condições e dos termos por ela citados. Especificamente, não existe área não receptível à ocupação humana, pois, desde que atenda aos requisitos listados na lei, o povoamento é positivado juridicamente.

Analogamente, a Lei Federal nº 26.331/2007 disserta em torno da utilização das florestas nativas, seja em prol da geração de lucro para empresas ou para a própria subsistência de comunidades. Geralmente, as florestas aludidas encontram-se em locais extremamente receptíveis a ocupações irregulares, como nas áreas ribeirinhas. Segundo a norma:

> ARTICULO 3º - Son objetivos de la presente ley:

> a) Promover la conservación mediante el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo;
>
> b) Implementar las medidas necesarias para regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes, tendiendo a lograr una superficie perdurable en el tiempo;
>
> c) Mejorar y mantener los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos que beneficien a la sociedad;
>
> d) Hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos cuyos beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase, aún no puedan demostrarse con las técnicas disponibles en la actualidad;
>
> e) Fomentar las actividades de enriquecimiento, conservación, restauración mejoramiento y manejo sostenible de los bosques nativos. (ARGENTINA/2007)

Pode-se observar na lei mencionada que a Argentina preza por um uso apropriado dos recursos, de forma a conciliar a moradia dos indivíduos com os recursos ambientais. Conforme a sua lei florestal, as APPs estão alocadas na (Categoria 1 – Vermelho), ou seja, possuem extrema importância sob a visão jurídica. Vale ressaltar que a Argentina divide as suas áreas e florestas conforme a relevância de cada uma, para a atividade humana e a importância para o equilíbrio dos ambientes.

Por outro lado, esta Lei não veda o uso das áreas ribeirinhas. Apenas impõe duas condições: diminuição do impacto gerado pelos indivíduos presentes; proteção da flora, fauna e da água – a serem cumpridas pelos indivíduos residentes naquele espaço e que se beneficiam, de alguma forma, de recursos fundamentais de maneira individuais, incluindo os proprietários rurais, e que ao mesmo tempo, contribuem com o processo do desenvolvimento da sociedade.

Na República do Uruguai, as áreas naturais juridicamente protegidas são impostas pelo Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), que se caracteriza por ser um instrumento de aplicação de políticas e planos de proteção ambiental, conforme o caput da Lei 17.234/2000 que estabelece: "[...] declarase de interes general la creacion y gestion de um sistema nacional de areas naturales protegidas, como instrumento de aplicacion de las politicas y planes nacionales de proteccion ambiental". (URUGUAI, 2000).

Congênere ao descrito na legislação argentina, o Uruguai também divide as áreas de proteção em quatro: parque nacional, monumento natural, paisagem

protegida e sítios de proteção. Após a lei ter sido regulamentada pelo Decreto 52/2005, outras duas categorias foram adicionadas, correspondentes às áreas de manejo de espécies e área protegida com recursos manejados. Juntando os sítios de proteção e a área protegida com recursos manejados, obtém-se a APP pretendida no presente estudo. (URUGUAI, 2005).

Os sítios de proteção são pequenos espaços, porém, são áreas que possuem grande importância devido à fauna e flora nele existentes, muitas vezes conciliados com recursos hídricos, constituindo elementos essenciais para o bom andamento do equilíbrio ambiental. Já as áreas protegidas com recursos manejados são caracterizadas por manter e proteger a diversidade biológica e outros valores ambientais do espaço abrangido, promover práticas de manejo sustentáveis com fins a produção de subsistência e, com isso, contribuir para o desenvolvimento regional.

No artigo 7º do Decreto 52/2005 está explicitado que os sítios de proteção devem: "Limitar el acceso del público", ou seja, se estabelecem como espaços em que a proteção ambiental é a prioridade máxima, ficando acima até das propriedades privadas, um direito fundamental. Verifica-se que diverge da legislação argentina, que não proíbe a moradia nas áreas semelhantes, conforme já explicado. (URUGUAI, 2005).

A própria lei 17.234/2000, no seu artigo 2º prevê o desenvolvimento de métodos de aproveitamento sustentável de áreas frágeis, quando destinadas à ocupação humana, conforme segue: "Desarrollar formas y métodos de aprovechamiento y uso sustentable de la diversidad biológica nacional y de los hábitats naturales, asegurando su potencial para beneficio de las generaciones futuras". (URUGUAI, 2000). Assim, procura meios de tornar possível a coexistência de comunidades com os recursos ambientais precariamente expostos ao uso inadequado nas atividades econômicas em geral, especialmente nas atividades desenvolvidas na propriedade rural.

No caso do Brasil, APPs são regulamentadas pela Lei Federal nº 12.651/2012 denominada Novo Código Florestal Brasileiro, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e das florestas. Conforme a norma, esses perímetros são demarcados com base em alguns critérios, sendo um deles a largura da bacia hidrográfica presente no local. É o que consta no Art. 4º:

Art. 4o Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de: a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros; b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas. (BRASIL, 2012).

A largura da corrente de água presente na propriedade rural ou urbana determina o perímetro de abrangência da área de preservação, conforme determina a norma. Verifica-se que o proprietário rural que possuir um espaço compreendido na área de preservação permanente detém a obrigação de preservar em todas as formas possíveis. A supressão de vegetação protegida só é permitida em caso de relevância e utilidade pública. Vale ressaltar que o artigo 9º também limita o acesso e a utilização dos recursos e do próprio solo da APP: "é permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental". (BRASIL, 2012).

Além da tutela das áreas de preservação permanente nas propriedades rurais do Brasil, a Lei do atual Código Florestal estabelece a demarcação das áreas de reserva legal, que são áreas de cobertura vegetal nativa estabelecidas pela norma. Essas áreas devem ser demarcadas pelo proprietário rural, de acordo com a dimensão estabelecida pela Lei. Segundo o artigo 12 da Lei 12.651 de 2012, quando o imóvel está localizado na Amazônia Legal é de 80% do imóvel; na área de cerrado é de 35%; na área de campos gerais é de 20% e nas demais regiões do Brasil de 20%. (COLEÇÃO, 2013). No caso do Estado do Rio Grande do Sul, a preservação precisa ser de 20% da área do imóvel, pois, as duas áreas são cumulativas.

Sendo assim, as APPS e a área de reserva legal (RL) se constituem numa obrigatoriedade de o proprietário rural preservá-las e demarcá-las, para que ocorra o cumprimento da função socioambiental da propriedade, condição determinante do artigo 186 da Constituição Federal Brasileira, pois do contrário ela poderá ser desapropriada por interesse social.

CONFLITO DE INTERESSES INDIVIDUAIS E COLETIVOS QUANTO À PRESERVAÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTES NA PROPRIEDADE RURAL NOS TRÊS PAÍSES DO MERCOSUL

Quando o assunto trata de preservação ambiental em favor do equilíbrio ambiental para manutenção dos ecossistemas que beneficiarão uma comunidade infinita de seres vivos, inclusive o próprio ser humano, importa salientar que o conflito de interesses individuais e coletivos ocorre num instante. Essa colisão de direitos é decorrente de uma forma de pensamento na qual o meio ambiente está a serviço do homem e não o homem a serviço do meio ambiente.

Então, o artigo 5º da Constituição Brasileira de 1988, especificamente, no inciso XXII, garante ao indivíduo o direito individual de propriedade. Dessa forma, o direito configura-se como um interesse individual, extensivo diretamente ao seu proprietário. No entanto, o inciso XXIII do mesmo artigo estabelece que o estado garante o direito individual mediante o cumprimento da sua função social, a qual engloba um interesse coletivo, de modo a proteger o interesse geral da sociedade. (BRASIL, 1988).

Conforme Marques (2015), a função social da propriedade é a base do Direito Agrário, constituindo-se num dos princípios deste ramo do direito. Segundo o autor, no Brasil este princípio está consolidado na legislação constitucional e infraconstitucional desde a Constituição Brasileira de 1946 e na Lei 4.504/1964 denominada Estatuto da Terra, mas atualmente está nos artigos 5º (inciso XXIII), 170 (inciso III) e 186, todos da Constituição Federal de 1988.

Assim, o cumprimento da função social da propriedade é o caminho para a conciliação do conflito de interesses aludidos. Dessa forma, mantêm-se as duas diretrizes e, ainda, cria-se a possibilidade de uma proteção mais efetiva das áreas de preservação permanente. O artigo 186 da Constituição Federal de

1988 contribui nesse sentido ao positivar os requisitos da função social da propriedade rural no Brasil:

> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (BRASIL, 1988).

O aproveitamento racional e adequado dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente são os pontos necessários para o cumprimento da função socioambiental da propriedade rural, necessários no âmbito das APPs. O artigo 184, CF/88, no caput, afirma: "Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social". Ou seja, prevê que os proprietários que não estiverem preservando o ambiente de modo efetivo possam ser desapropriados, tendendo a alterar a situação conforme cada caso concreto, redirecionando a terra – reforma agrária – de modo a visar a preservação e a utilização adequada dos recursos naturais. Torna-se necessário mencionar que o artigo 186 da Constituição Brasileira estabelece a obrigatoriedade de o proprietário cumprir simultaneamente com os quatro requisitos mencionados, pois do contrário ele pode ser desapropriado por interesse social pela União.

Complementando o texto constitucional, constata-se o artigo 1.228 do Código Civil Brasileiro de 2002, nomeadamente em seu parágrafo 1º, que estabelece:

> § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (BRASIL, 2002).

Percebe-se que o indivíduo que possui uma propriedade que contém APP, detém o dever de cumprir com sua função social. Uma vez que esse fator seja positivado no caso concreto, a fauna, flora e os recursos hídricos estarão recebendo proteção jurídica, segundo o artigo 1.228 do CCB.

Os direitos e interesses coletivos existentes nesses espaços são referentes à produtividade esperada dos recursos propiciados na área. Por exemplo, apresenta-se a situação hipotética, em que os alimentos produzidos na área denominada abastecem as regiões próximas. Consequentemente, as famílias que nem estão presentes na área se beneficiam dela. Isto é, uma vez que exista uma propriedade mal utilizada que prejudique a fauna, flora e a água – violando a função social da propriedade – presume-se que o direito individual está sendo colocado acima do direito das coletividades de viver num ambiente equilibrado.

No caso de ocorrer a verificação de propriedades irregulares juridicamente, prejudicando o direito ao meio ambiente equilibrado – direito fundamental protegido pelo artigo 225 da Constituição Federal de 1988 – a desapropriação é real e necessária. O próprio Supremo Tribunal Federal (STF) adiciona ao contexto explicitado, por decisão proferida pelo Ministro Celso de Mello:

> Os direitos e garantias individuais não têm caráter absoluto. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas - e considerado o substrato ético que as informa - permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros. (2000).

As APPs são um bem comum do povo em geral e, dessa forma, devem ser protegidas. A comunhão de direitos individuais e coletivos é possível nesses espaços, desde que se cumpram as normas expressas no ordenamento jurídico referenciado. Com isso, consta-se, por fim, que o direito coletivo tem prioridade ao individual nas áreas já prejudicadas. Nas áreas em que a preservação é real, onde a função social é cumprida devidamente, o termo conflito não se encaixa, pois ele nem existe nessa situação, uma vez que eles coexistem harmonicamente.

Da mesma forma verifica-se na legislação uruguaia. A lei Federal nº 17.234 de 22 de fevereiro de 2000 estabelece que fica declarado o interesse geral sobre a

criação e a gestão de um Sistema Nacional de Áreas Naturais Protegidas como um instrumento de aplicação das políticas e planos nacionais de proteção ambiental. Tal norma se aplica à proteção florestal existente nas propriedades urbanas e rurais, a fim de que sua função socioambiental seja cumprida pelo seu proprietário, protegendo, assim, o direito fundamental de todos viverem num ambiente equilibrado.

Por sua vez, a República da Argentina criou a Lei nº 22.351, em 4 novembro de 1980. Essa lei cria os parques nacionais, monumentos naturais e as reservas nacionais no âmbito do seu território. Significa dizer que, na possibilidade de existir APPs na propriedade privada, elas devem ser protegidas de acordo com a norma, a fim de cumprir com a função socioambiental, protegendo, assim, o direito fundamental de todos a viverem num ambiente ecologicamente equilibrado, independentemente da sua condição.

Portanto, a legislação de proteção florestal do Uruguai e da Argentina seguem na mesma linha da legislação brasileira. Nesse sentido, quando ocorrer conflito entre o direito individual de utilizar a propriedade rural e o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, vai prevalecer o interesse irrestrito das coletividades, como fora comprovado pelo estudo da legislação das três nações estudadas, por decisões judiciais e pelos doutrinadores aqui mencionados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme explicitado, os recursos hídricos aportados – juntamente com a fauna e a flora – são essenciais ao equilíbrio sustentável do meio ambiente. A deterioração de apenas um elemento natural, presente no meio concreto, é capaz de desencadear uma série de fatores. Por exemplo, a cadeia alimentar, ao ter o seu ciclo violado, através da extinção de determinada espécie, acarreta diretamente em um perigo iminente aos demais animais existentes no ciclo aludido. As APPs, portanto, destacam-se quando o assunto é preservação ambiental.

As APPs são áreas protegidas por norma nos três países levados em consideração neste capítulo, cuja proteção é uma obrigatoriedade de quem a possui em sua propriedade rural, localizada em qualquer uma dessas nações. Elas têm finalidades múltiplas de promover a função ambiental do imóvel onde se localizam, preservar e proteger os recursos hídricos, a paisagem local, a estabilidade

geológica do solo, proteger a biodiversidade dos ecossistemas, criar condições para o fluxo normal da fauna silvestre, proteger e criar as condições para multiplicação das espécies da flora e da fauna, garantir a qualidade de vida das populações humanas e não pode sofrer interrupções no seu estado vital.

Se por um lado as normas federais ambientais brasileira, argentina e uruguaia determinam a proteção das áreas, a proteção e a preservação permanente na propriedade rural, como mencionado, por outro lado, há uma propensão do agricultor preocupar-se em ocupar a sua propriedade com as plantações e criações, para dali extrair o provento da família e o desenvolvimento econômico. Então, cria-se um conflito entre o interesse privado do agricultor que possui o direito de utilizar a propriedade, com o interesse das coletividades e da sociedade com o equilíbrio ambiental, que é um direito inalienável de todos a viverem num ambiente ecologicamente equilibrado, como preceitua o artigo 225 da Constituição Federal Brasileira de 1988.

Quando ocorre a colisão entre o direito individual de utilizar a propriedade com os interesses coletivos, prevalecerá os direitos e interesses coletivos, pois trata-se preservar um princípio do Direito agrário, que é a função social da propriedade. Sendo assim, o proprietário rural, quando realizar as atividades de agricultura, pecuária, extração vegetal, reflorestamento ou agroindustrialização de matéria-prima nela produzidos, deve levar em consideração os quatro requisitos da função social, especialmente a preservação ambiental prevista na legislação regulamentadora.

Por sua vez, o princípio da função social da propriedade rural, referenciada no ordenamento jurídico brasileiro, argentino e uruguaio, define o rumo do conflito de interesses individuas e coletivos existentes nesses perímetros. O indivíduo detém o seu direito de propriedade como qualquer outro, porém no momento em que deixar de cumprir a sua função social prevista no artigo 186 da Constituição Brasileira de 1988, o Estado não garantirá o direito individual de propriedade, podendo vir a ser desapropriada por interesse social, mediante processo a ser instaurado pela União.

O ordenamento jurídico do Brasil, da Argentina e do Uruguai regulamentam, portanto, a preservação e proteção das APPs como um mecanismo de exigir o cumprimento da função socioambiental da propriedade. Então, a intenção da legislação protetiva a ser efetivada pelo Poder Público destes países

é criar as condições para que o direito individual de uso da propriedade rural seja protegido, mediante o cumprimento da sua função socioambiental, que será uma condição de garantia do direito das coletividades a viverem num ambiente equilibrado, fator necessário para o desenvolvimento sustentável da economia do setor primário.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. **Constitución de la nación argentina:** texto oficial de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994 ordenado por ley 24.430. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1995.

ARGENTINA. **Ley 22.351,** de 4 de novembro de 1980. De los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales. Disponível em: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16299/norma.htm. Acesso em: 18 jun. 2017.

AZEVEDO, Ruy Emmanuel Silva de; OLIVEIRA, Vládia Pinto Vidal de. Reflexos do novo Código Florestal nas Áreas de Preservação Permanente - APPs - urbanas. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente,** Paraná. Vol. 29, abril 2014.

BRASIL. **Consignados Civil e Empresarial.** Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Regulamenta o Código Civil Brasileiro.10. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 05 de outubro de 1988. Organizada por Alexandre de Moraes. 41. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.651,** de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 14 jun. 2017.

CAMHI, M. et al. Sharks and their relatives. Occasional Papers of the IUCN Species Survival Commission. 1998.

COLEÇÃO. **Legislação de Direito Ambiental.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GANEM, Roseli; DE ARAÚJO, Suely. **Importância das áreas de preservação permanente.** Disponível em: https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/codigo-florestal/areas-de-preservacao-permanente/importancia-das-areas-de-preservacao-permanente.aspx. Acesso em: 15 jun. 2017.

GASPARINO, D. et al. Quantificação do banco de sementes sob diferentes usos do solo em área de domínio ciliar. **Revista Árvore,** Manaus, v.30, n.1, p.1-9, 2006.

JÚNIOR SCANAVACA. **A importância das Áreas de preservação permanente para a biodiversidade.** Disponível em: www.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/881654/1/2010AM20.pdf, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro,** 11. ed. revisada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2015.

MELLO, Celso de. **Diário da Justiça.** (MS 23452, Relator) Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/1999, DJ 12/05/2000 PP – 00020 EMENTA VOL. 01990-01 PP -00086. Disponível em: https://vdocuments.site/apostila-de-direito-constitucional-i.html. Acesso em: 27 jun. 2017.

PANISSON, Ivarna de Almeida. **Áreas de preservação permanente:** colisão de direitos fundamentais e possibilidade de indenização. Santa Cruz: UNISUL.

SANCHÉZ, Luiz Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental:** conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2010.

URUGUAI. **Decreto nº 52,** de 16 de fevereiro de 2005. Reglamentación de la ley n° 17.234 de 22/02/2000 que crea el sistema nacional de áreas naturales protegidas. Acesso em: https://www.impo.com.uy/bases/decretos/52-2005. Disponível em: 19 jun. 2017.

URUGUAI. **Ley 17.234,** de 22 de fevereiro de 2000. Declarase de interes general la creacion y gestion de un sistema nacional de areas naturales protegidas, como instrumento de aplicacion de las politicas y planes nacionales de proteccion ambiental. Disponível em: https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7140121.htm. Acesso em: 18 jun. 2017.

URUGUAY. **Constitución de la República Oriental del Uruguay.** Disponível em: http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ury/sp_ury-int-text-const.html. Acesso em: 17 jun. 2017.

VALVERDE, Sebastião Renato et al. **Estudo Comparativo da Legislação Florestal sobre Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal.** Dendrus Projetos Florestais e Ambientais Ltda, 2010.

PARTE V

DESENVOLVIMENTO E NOVAS TECNOLOGIAS PRODUTIVAS E SOCIAIS

A quinta parte deste livro compreende quatro capítulos do grupo temático “Desenvolvimento e novas tecnologias produtivas e sociais. O tema das novas tecnologias e sua articulação com o desenvolvimento já havia sido objeto de debates em eventos anteriores, inclusive dando origem a conferências e eventos integrados aos Simpósios da Rede. Nesta edição optou-se por criar um grupo temático para abrigar as pesquisas que vem sendo desenvolvidas pelas diversas instituições da Rede nesta área.

O primeiro capítulo apresenta a experiência da Incubadora Tecnossocial de Cooperativas e Empreendimentos Econômicos Solidários (ITCEES) enquanto articuladora da educação ambiental no município de Cerro Largo, com destaque para o trabalho realizado na questão do recolhimento, tratamento e destinação dos resíduos sólidos urbanos. O segundo constitui-se em um levantamento bibliométrico da produção científica sobre o terceiro setor, no período de 2010 a 2016, a partir da base de dados da Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL). O terceiro apresenta uma revisão bibliográfica, de caráter exploratório, sobre os temas do desenvolvimento antropoceno e do *bem-viver*, buscando, de

forma sintética, trazer questões para uma reflexão acerca das incongruências do desenvolvimento contemporâneo. O quarto capítulo analisa o modelo de gestão da Cooperativa Agrícola Mixta São Roque (COOPEROQUE), situada no município de Salvador das Missões, no Rio Grande do Sul (Brasil), que, em 2013, recebeu o Prêmio Mérito Empresarial Gaúcho 2013, como ele contribui para a sustentabilidade dos associados e se pode servir de referência para outros contextos cooperativistas.

CAPÍTULO 1

INCUBADORA TECNOSSOCIAL DE COOPERATIVAS E EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS COMO ARTICULADORA DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL EM CERRO LARGO

Luís Henrique Teixeira Franqui[1]
Luciana Scherer[2]
Louise de Lira Röedel Botelho[3]

1 Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS – Campus Cerro Largo, 2017). Graduado em Direito (IESA, 2015). Jornalista. Advogado. Contato: lhfranqui@hotmail.com

2 Professora na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). Doutoranda em Desenvolvimento Regional (UNIJUÍ). Mestre em Ciências Sociais (PUCRS). Graduada em Turismo (PUCRS) e Administração de Empresas (UFRGS). Contato: lucianascherer@yahoo.com.br

3 Professora adjunta II na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Cerro Largo. Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento (EGC/UFSC). Mestre em Engenharia e Gestão do Conhecimento (EGC/UFSC). Especialista em Formação para Docentes (UNIVALI). MBA Executivo em Administração Global (Universidade Lusófona de Lisboa). Contato: louisebotelho@gmail.com

INTRODUÇÃO

A Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) é uma instituição multicampi, com campi nos três estados do Sul: em Santa Catarina, o Campus Chapecó, além da Reitoria; no Rio Grande do Sul, os campi estão em Cerro Largo, Erechim e Passo Fundo; no Paraná, os campi localizam-se em Laranjeiras do Sul e Realeza. Em Cerro Largo, a UFFS iniciou atividades em 2010, e uma de suas ações é o desenvolvimento de conhecimentos acerca da economia solidária, o que faz de forma significativa por meio da Incubadora Tecnossocial de Empreendimentos de Economia Solidária (ITCEES), que será apresentada na sequência deste capítulo.

Matarazzo & Boeira (2016, p. 208) lembram que no campo da economia solidária, no fim da década de 1990, surgiu no Brasil "um tipo de organização denominado incubadora tecnológica de cooperativas populares (ITCP), que, com o passar dos anos, expandiu-se e se tornou uma rede, fundamentalmente composta por atores vinculados às universidades públicas e comunitárias". Em 1997 foi criado o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC), tendo como signatários a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), o Banco do Brasil, a Fundação Banco do Brasil e o Centro de Orientação e Encaminhamento Profissional. O programa acabou institucionalizado pelo governo federal, por meio do Decreto nº 7.357, de 17/11/2010, tendo como um dos objetivos "a geração de trabalho e renda, a partir da organização do trabalho, com foco na autogestão e dentro dos princípios de autonomia dos empreendimentos econômicos solidários" (BRASIL, 2010).

As ITCPs têm como objetivo promover o desenvolvimento local sustentável através da assessoria sistemática às organizações e aos empreendimentos populares solidários. Com a intenção de "dar condições aos grupos ou empreendimentos para que possam ter oportunidades melhores de trabalho e renda através da cooperação e da solidariedade, resgatando a cidadania e permitindo que os envolvidos se sintam capazes de tornarem atores do próprio desenvolvimento" (PEREIRA, 2007). Elas buscam articular multidisciplinarmente áreas de conhecimento de universidades brasileiras, com grupos populares interessados em gerar trabalho e renda, visando contribuir na formação de cooperativas populares e ou empresas autogestionárias. Sua atuação se dá em um duplo sentido, na

formação dos estudantes, por meio da vinculação do ensino, da pesquisa e da extensão, e na geração de trabalho e renda (GUERRA, 2008).

Culti (2007, p. 5) destaca as incubadoras universitárias como empreendimentos que constroem tecnologias sociais, cada vez mais empregados no campo de geração de trabalho e renda: "são espaços que agregam professores, pesquisadores, técnicos e acadêmicos de diversas áreas do conhecimento. [...] com o objetivo de atender trabalhadores que tencionam organizar seus próprios empreendimentos [...]". Para efetivar a atuação das ITCPs com os grupos beneficiários, nesse caso os empreendimentos incubados, há o processo chamado incubação. Tal processo baseia-se em uma metodologia de trabalho a ser realizado entre ITCP e incubado, essa metodologia diferencia-se de ITCP para ITCP, mas geralmente envolve desde o primeiro contato, sua aceitação, formação, assessoria, acompanhamento até sua saída da ITCP, ou seja, sua desincubação. Para isso, contam com metodologias participativas de incubação, de transferência de tecnologias e práticas baseadas em gestão social.

O estudo que constitui este capítulo valeu-se da metodologia qualitativa de pesquisa, em sintonia com o método de abordagem indutivo, sendo a revisão bibliográfica e a análise documental as principais técnicas de coleta de dados, juntamente com a observação participante das práticas sociais, políticas e ambientais acerca do tratamento de resíduos sólidos no município de Cerro Largo. A técnica de observação participante surgiu como uma oportunidade de aproximação das perspectivas dos sujeitos envolvidos, bastante útil para descobrir aspectos novos de um problema, indo além, mas sem desconsiderar os elementos epistemológicos das teorias obtidas em estudos, pesquisas documentais e bibliográficas.

O capítulo está estruturado, além desta introdução, da seguinte forma: o primeiro tópico dá ênfase à formação e aos objetivos da ITCEES, bem como o desenvolvimento do programa Pensar o Amanhã; o segundo discorre sobre a educação ambiental e o Comitê de Educação Ambiental, com as principais atividades planejadas para sensibilização da comunidade cerro-larguense; no terceiro, analisa-se a experiência do Comitê para a Organização de Cooperativa de Catadores, que já apresenta seus primeiros resultados concretos, como a criação da Cooperativa de Trabalho de Catadores Unidos Pela Natureza (COOPERCAUN); e no quarto são debatidos a PNRS e os desafios do Comitê Técnico

Ambiental, que busca solucionar a questão referente à destinação final dos RSU em Cerro Largo. Nas considerações finais são elencados os resultados já obtidos pelo programa Pensar o Amanhã e seus três projetos interligados.

A ITCEES e a busca de resolução de problemas socioambientais coletivos

No ano de 2013, a Incubadora Tecnossocial de Empreendimentos de Economia Solidária (ITCEES) da UFFS – Campus Cerro Largo se constituiu inicialmente via projeto de extensão, por meio de aprovação em edital do Programa de Extensão Universitária (PROEXT 2014/MEC/SESU), que possibilitou os recursos necessários para a sua formação. Posteriormente, por intermédio de editais internos da própria UFFS e aprovação em Chamada do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) – chamadas MCTI/SECIS/MTE/SENAES/CNPq nº 89/2013 e UNIVERSAL – MCTI/CNPq N° 14/2014 –, a ITCEES foi oficializada e sua institucionalização se efetivou com a aprovação do Regimento Interno. Assim, em 24 de fevereiro de 2015 foi editada e aprovada a Resolução 01/2015 do Conselho do Campus da UFFS – Cerro Largo, criando a ITCEES, que, conforme o art. 1º deste regimento, é uma

> estrutura laboratorial do Campus Cerro Largo de natureza inter e multidisciplinar, que visa desenvolver a incubação e o fortalecimento de empreendimentos cooperativos e/ou autogestionários vinculados à economia solidária, presenciais e/ou à distância, por meio de ações de sensibilização, capacitação, treinamento e assessoramento integradas a projetos e/ou programas de pesquisa e/ou extensão em caráter temporário, com vistas a contribuir na promoção do desenvolvimento local e regional. (2015, p. 2).

A missão da ITCEES é ser um local no qual se desenvolvem ações de incubação e cooperação em cooperativas e empreendimentos econômicos solidários, atuando "como espaço de estudos, pesquisa-ação, extensão e desenvolvimento de tecnologias voltadas à organização do trabalho coletivo, com foco na sustentabilidade e autogestão dos empreendimentos" (art. 2º, 2015, p. 2). A intenção da ITCEES é promover os princípios do cooperativismo e do associativismo nos empreendimentos incubados (grupos beneficiados) a fim de que

esses empreendimentos construam suas próprias formas de trabalho coletivo, baseados na autogestão de seus próprios empreendimentos, promovendo o desenvolvimento sustentável local e os princípios da economia popular solidária. O público-alvo da ITCEES são pessoas que se encontram à margem do setor econômico capitalista, que atuam em pequenos empreendimentos cooperativos, como na agricultura familiar e na coleta e reciclagem, através dos catadores. Sua visão é atuar por meio de processo político-pedagógico mediado pelo uso de tecnologias sociais, "como forma de apoio e incentivo à formação e consolidação de empreendimentos econômicos autogestionários, potencializando práticas sociais emancipatórias e promovendo o desenvolvimento regional" (art. 3º, 2015, p. 2). E, entre outros, são objetivos da incubadora: desenvolver processos de incubação norteados pela perspectiva da autogestão; manter parcerias em ações planejadas e desenvolvidas pelos cursos de graduação e pós-graduação da Universidade; potencializar a geração de tecnologias sociais por meio da inovação social; contribuir com a formação de estudantes, etc.

O trabalho da ITCEES está na articulação com diferentes instituições e espaços da esfera pública, na busca para resolução de problemas socioambientais coletivos. Uma de suas frentes de atuação é a educação ambiental (EA), com a pretensão de solucionar um constante problema que assola o município de Cerro Largo, que é a questão dos resíduos sólidos urbanos (RSU), um problema de interesse público que envolve diferentes atores sociais como o Poder Executivo, catadores, associações, empresas, moradores, professores, estudantes, etc. A organização da atuação da ITCEES em educação ambiental pode ser visualizada na Figura 1, descrita ao longo desta seção.

Figura 1 – Atuação da ITCEES em Educação Ambiental

Fonte: Elaborada pelos autores.

Dentre as atividades promovidas pela ITCEES está o Fórum de Gestão Social, com foco em questões sociais e ambientais que envolvem o município de Cerro Largo. Esse fórum teve início em agosto de 2016, sendo constituído por diferentes atores sociais, empenhados na construção de alternativas para solucionar um problema coletivo do município. Sua coordenação é representada por professores da ITCEES, e seus membros são agentes sociais da sociedade civil organizada. Como representantes, destacam-se Prefeitura de Cerro Largo, Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC), Câmara de Vereadores, URI-Cerro Largo, Ministério Público/RS, Defensoria Pública/RS, Cáritas Diocesana, Emater/RS-Ascar, Corsan, Lions Clube, Leo Clube, Rotary Club, Rotaract Club, Ambiental SS, professores, técnicos e alunos da UFFS, munícipes e catadores (aqui entendidos como agentes ambientais).

O objetivo do Fórum é ser um agente de coordenação e fomento das atividades coletivas para a resolução dos RSU em nível local. Dessa forma, como encaminhamento deste órgão, foi criado conjuntamente com os parceiros o programa de extensão "Educação ambiental nas escolas e na comunidade de Cerro Largo visando um meio ambiente ecologicamente equilibrado – Pensar o Amanhã". O programa envolve os cursos de Administração, Engenharia Ambiental e o Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS – Cerro Largo, com previsão para durar 24 meses e início em 1º de maio de 2017. Seu objetivo principal "é despertar a percepção da sociedade acerca dos problemas ambientais e contribuir para a conscientização, mobilização e atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)". (ITCEES, 2017, p. 10).

No Fórum foram organizados três comitês com objetivos específicos e metas concomitantes e interligadas a serem cumpridas, incorporando frentes de trabalho relevantes para a solução dos problemas socioambientais de Cerro Largo: Comitê de Educação Ambiental, que fará atividades educativas nas escolas, capacitação para os catadores de lixo e a sensibilização da comunidade para a questão da coleta seletiva do lixo; Comitê para Organização de Cooperativa de Catadores, que já está constituída; e o Comitê Técnico Ambiental, que buscará soluções e alternativas para o problema da destinação final dos RSU.

Como o programa Pensar o Amanhã tem como objetivo fomentar na sociedade a mudança de consciência ambiental e propor políticas públicas que visem equacionar problemas socioambientais e estimular o desenvolvimento

sustentável é preciso promover práticas de educação ambiental, como instrumento de desenvolvimento e cidadania.

A EDUCAÇÃO AMBIENTAL E A SENSIBILIZAÇÃO DA COMUNIDADE

Educar ambientalmente significa reduzir os custos ambientais, na medida em que a população poderá proteger o meio ambiente, fixar a ideia de consciência ecológica e buscar sempre a utilização de tecnologias limpas (FIORILLO, 2015, p. 134). A Resolução nº 2 do Conselho Nacional de Educação (CNE) estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação ambiental e, no seu art. 2º, conceituou que a "Educação Ambiental é uma dimensão da educação, é atividade intencional da prática social, que deve imprimir ao desenvolvimento individual um caráter social em sua relação com a natureza e com os outros seres humanos, visando potencializar essa atividade humana com a finalidade de torná-la plena de prática social e de ética ambiental" (BRASIL, 2012).

A legislação brasileira traz uma série de previsões sobre a educação ambiental, que apareceu inicialmente na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938/1981, que no art. 2º elenca alguns princípios, como no inciso X: "Educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente" (BRASIL, 1981).

A educação ambiental prevista na PNMA foi recepcionada pela Constituição de 1988, sendo uma das principais bases legais o art. 225, parágrafo 1º, inciso VI, onde consta que "para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público "promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente" (BRASIL, 2016, p. 75).

No final da década de 1990, o legislador nacional deu ênfase ainda maior à educação ambiental, editando a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), com a Lei nº 9.795/1999. O artigo primeiro traz um conceito jurídico de educação ambiental, enquanto o segundo estabelece ampla abrangência à iniciativa:

> Art. 1º. Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.
>
> Art. 2º. A educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal. (BRASIL, 1999).

Mais recentemente, após a implantação da PNRS, com a Lei nº 12.305/2010, a necessidade de estimular a educação ambiental novamente foi reforçada. Tanto que no artigo 8º da norma são elencados os instrumentos da referida política, entre outros, a educação ambiental no inciso VIII (BRASIL, 2010).

A educação ambiental também é tutelada no mundo jurídico pelo princípio da educação ambiental, influenciado pela Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de Estocolmo, que prevê em seu princípio 19 que "é indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiada, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada [...]" (ONU, 1972).

O Comitê de Educação Ambiental da ITCEES está desenvolvendo um projeto de extensão de Educação Ambiental em ambientes escolares, que visa o desenvolvimento de ações de educação ambiental nas escolas, atuando na figura de uma ferramenta que promova conscientização para o desenvolvimento sustentável. A ideia é fazer com que se atente para a apreensão de estudantes e de toda comunidade escolar sobre as questões acerca da problemática do meio ambiente para que através de uma tática que visa mobilizar os atores envolvidos nos ambientes escolares – direção, coordenação pedagógica, professores e alunos se possa atender a PNRS (UFFS, 2017a).

Além do projeto de extensão de EA no âmbito das escolas municipais, o Comitê de Educação Ambiental está envolvido em outras atividades de sensibilização da comunidade, como a elaboração e distribuição maciça de um fôlder informativo sobre a coleta seletiva do lixo, que está sendo retomada no

município[4] com apoio e incentivo da ITCEES; a reativação do projeto de reciclagem de gordura saturada[5], principalmente óleo comestível, com a reinstalação de ecopontos em diversos estabelecimentos comerciais e públicos, juntamente com a formalização de convênio com a empresa Reco Óleo, do município de Horizontina (RS), que fará o recolhimento e o processamento do produto; e também o desenvolvimento de atividades de formação junto aos catadores associados a COOPERCAUN.

Mesmo que muitas ações já venham sendo desenvolvidas desde o começo de 2017, o lançamento oficial das atividades do Comitê de Educação Ambiental ocorreu no dia 1º de junho[6], na abertura da Semana Nacional do Meio Ambiente, em solenidade realizada na Escola Municipal Pe. José Schardong, ocasião em que foram apresentados o programa, os projetos e suas proposições para a gestão ambiental no município de Cerro Largo.

A COLETA SELETIVA E A ARTICULAÇÃO DOS CATADORES

É interessante lembrar que "diferentemente do que ocorre na esmagadora maioria das nações desenvolvidas, o Brasil não está diminuindo a quantidade de resíduos gerada por seu sistema econômico, nem em termos absolutos, nem quando o cálculo é feito *per capita*" (ABRAMOVAY et al., 2013, p. 19). Conforme dados do Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014, da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), 3.608 municípios apresentam iniciativas de coleta seletiva (2014, p. 41). A coleta seletiva de RSU é definida pela legislação, como "a coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição" (BRASIL, 2010).

A quantidade de RSU coletados em 2014 cresceu em todas as regiões, em comparação ao dado de 2013. Mesmo com uma legislação mais restritiva e

4 Várias iniciativas visando à coleta seletiva de lixo foram feitas em Cerro Largo. O jornal Folha da Produção (1993, p. 1), em sua edição nº 1.099, noticia que alunos do 2º ano do ensino médio do Colégio La Salle Medianeira foram recebidos pelo prefeito Adair José Trott, quando apresentaram um projeto de coleta seletiva. Depois, a gestão do prefeito René José Nedel (2009/2012) lançou nova campanha para a coleta seletiva, com intensa divulgação, mas que acabou não tendo continuidade.

5 O jornal Folha da Produção (2011, p. 5), em sua edição nº 2.014, traz a informação do lançamento de um projeto de coleta e reciclagem de gordura saturada, numa iniciativa do Rotary Club Cerro Largo.

6 Folha da Produção, edição nº 2.331, de 8 de junho de 2017, página 3.

apesar dos esforços empreendidos em todas as esferas governamentais, a destinação inadequada de RSU se faz presente em todas as regiões e estados brasileiros e 3.334 municípios, correspondentes a 59,8% do total, ainda fazem uso de locais impróprios para destinação final dos resíduos coletados. O mercado de limpeza urbana no país novamente apresentou evolução, que foi registrada em todas as regiões, e movimentou recursos que superaram a casa dos R$ 26,5 bilhões. Por sua vez, os recursos aplicados pelos municípios em 2014 para fazer frente a todos os serviços de limpeza urbana no Brasil foram, em média, de cerca de R$ 10,00 por habitante por mês (ABRELPE, 2014, p. 38-39). Especificamente sobre a coleta seletiva de RSU, os dados da ABRELPE demonstram, por regiões do país, os percentuais de municípios com alguma iniciativa de coleta seletiva: Norte, 53,1%; Nordeste, 42, 8%; Centro-Oeste, 37,5%; Sudeste, 85%; e Sul, 84,7% (2014, p. 42).

Em contraposição, reportagem publicada no Blog do Planeta, da revista Época, e assinada pelo jornalista Bruno Calixto, afirma que 85% dos brasileiros não têm acesso à coleta seletiva e que pouco mais de 1.000 municípios contam com o sistema e destinam os RSU para reciclagem. O texto ampara-se num estudo "encomendado pelo Cempre, o Compromisso Empresarial para a Reciclagem, e mostra que quase 170 milhões de brasileiros não são atendidos por coleta seletiva em suas cidades" (CALIXTO, 2016). "Segundo a pesquisa, 1.055 municípios têm programas de coleta seletiva. Como o Brasil tem mais de 5mil cidades, esse número representa apenas 18% dos municípios". (CALIXTO, 2016). O mesmo texto faz menção, inclusive, a algumas cidades em que a quantidade de material que está sendo reciclado caiu entre 2014 e 2016, como é o caso de Brasília. "A capital federal reciclou 3.700 toneladas de lixo por mês em 2014. Em 2016, esse valor caiu para 2.600 toneladas por mês" (CALIXTO, 2016).

Como se percebe, os dados referentes à coleta e reciclagem de RSU no Brasil ainda são precários e inconsistentes. Isso reforça ainda mais a mobilização da sociedade em torno deste tema, não deixando de levar em conta também as peculiaridades do trabalho desempenhado pelos catadores, muito importante em todo o sistema que envolve a reciclagem. Medeiros &Macedo destacam que dentre as alternativas de tratamento para o lixo urbano, a reciclagem configura-se como "importante elemento, pois possibilita o reaproveitamento de materiais descartados novamente ao circuito produtivo e traz benefícios ambientais

através da economia de recursos naturais, energia e água" (2006, p. 69). Pereira Neto (2011, p. 77) salienta, ainda, que "os principais mecanismos de operacionalidade da PNRS, tanto da coleta seletiva como da logística reversa, priorizam a participação e a atuação estratégica e incisiva dos catadores de resíduos e suas cooperativas".

Diante deste cenário, o Comitê para Organização de Cooperativa de Catadores vem trabalhando desde 2016 quando, em 13 de dezembro, foi fundada a Cooperativa de Trabalho de Catadores Unidos pela Natureza (COOPERCAUN), com sede administrativa na rua Bernardo Jose Psiuk, nº 279, e que atualmente encontra-se em fase de legalização, mas que já vem atuando informalmente desde a criação.

O projeto de extensão de sensibilização e capacitação dos catadores, vinculado ao programa Pensar o Amanhã, visa atuar no auxílio da capacitação de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, no intuito de promover a apresentação de ações técnicas de segregação e gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos, principalmente no município de Cerro Largo (ITCEES, 2017). Além disso, esse projeto, através da instrução desses catadores para a realização da correta segregação dos resíduos, busca assegurar a melhor qualidade dos materiais, facilitando a reciclagem e gerando a possibilidade de corresponder a um preço de mercado diferenciado junto às indústrias recicladoras (UFFS, 2017b).

Em 2017, muitas atividades já foram realizadas junto aos catadores[7]: reunião do Comitê de Organização da Cooperativa, para decidir a utilização de verba da Cáritas Diocesana para aquisição de coletes, camisetas e adesivos (10 de março); encontro para divisão da rota de coleta e palestra sobre primeiros socorros, ministrada pela farmacêutica Marisane Basso (18 de abril); curso sobre manejo, alimentação e doenças dos cavalos, a cargo de José Emir Ramme, da Associação Amigos do Cavalo (25 de abril); reunião para entrega de coletes reflexivos (31 de abril); encontro para entrega da primeira remessa de luvas protetoras e de mudas, fornecidas para promover o cultivo de hortas domésticas (5 de maio); e a entrega de adesivos reflexivos para serem instalados nas gaiotas[8] (12 de maio).

7 Atividades divulgadas regularmente na página da ITCEES na rede social Facebook. Vide: https://www.facebook.com/incubadora.uffs?hc_ref=SEARCH

8 Pequena carroça de madeira, com duas rodas, puxada por um cavalo ou boi, bastante utilizada por agricultores no interior do Rio Grande do Sul e pelos catadores nas cidades gaúchas.

Essas ações, diretamente relacionadas com os catadores de resíduos sólidos, entendidos nesse contexto como os agentes ambientais do programa, visam à construção de um elo entre as ações políticas, sociais e ambientais. Acredita-se que por meio de intervenção direta, cria-se uma perspectiva de tecnologia social baseada no empoderamento desses agentes para a construção dos primeiros passos para uma gestão ambiental.

O DESAFIO DA DESTINAÇÃO FINAL DOS RSU

A educação ambiental, a conscientização da comunidade, a coleta seletiva, a articulação dos catadores e a destinação dos resíduos sólidos urbanos são temas que se comunicam, sendo concomitantes e complementares. E a destinação final dos RSU é um desafio enorme para a sociedade contemporânea. Para Bauman (2008, p. 19), "os encontros dos potenciais consumidores com os potenciais objetos de consumo tendem a se tornar as principais unidades na rede peculiar de interações humanas conhecida, de maneira abreviada, como sociedade de consumidores". Essa sociedade de consumo, que estimula a produção desenfreada de bens, muitos dos quais supérfluos ou luxos desnecessários, tende a produzir resíduos de maneira crescente e ilimitada, causando sérios problemas na questão da destinação de todo esse lixo.

Todo ano, o mundo produz aproximadamente 1,3 bilhão de toneladas de resíduos sólidos. Conforme o Banco Mundial, em dados do relatório "*What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management*[9]", a geração de lixo *per capita* praticamente duplicou nos últimos anos, chegando a impressionantes 1,2 quilo pessoa/dia. E a previsão é que essa produção anual chegue a 2,2 bilhões de toneladas até 2025, passando a produção diária *per capita* para 1,42 quilo (WORLD BANK, 2012, p. 8).Os dados da ABRELPE indicam que "a geração total de RSU no Brasil em 2014 foi de aproximadamente 78,6 milhões de toneladas, o que representa um aumento de 2,9% de um ano para outro, índice superior à taxa de crescimento populacional no país no período, que foi de 0,9%" (2014, p. 28).

O perfil socioeconômico do Corede Missões, publicado em 2015 pela Secretaria de Planejamento do RS (SEPLAN), demonstra que os dados relativos a

9 Que desperdício: uma revisão global da gestão de resíduos sólidos. Tradução livre.

domicílios com coleta de lixo por serviços de limpeza ou caçamba são insatisfatórios, apresentando uma média regional de 62,05%, inferior às médias estadual (92,08%) e nacional (87,41%), com valores que oscilam entre 22,31% (Ubiretama) e 95,08% (Cerro Largo) (SEPLAN, 2015, p. 29).

Para o Ministério do Meio Ambiente (MMA), a PNRS contém instrumentos importantes para o país enfrentar os problemas decorrentes do inadequado manejo dos RSU, antecipando a prevenção e a redução na geração de resíduos e uma série de instrumentos para aumentar a reciclagem e a reutilização de "resíduos sólidos (aquilo que tem valor econômico e pode ser reciclado ou reaproveitado) e a destinação ambientalmente adequada dos rejeitos (aquilo que não pode ser reciclado ou reutilizado) (MMA, 2017)". A PNRS também criou metas importantes que pretendem contribuir para a eliminação dos lixões. O art. 54 da Lei 12.305/2010 previu que "a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei" (BRASIL, 2010), prazo que expirou e não foi atendido pela grande maioria dos municípios brasileiros, pois conforme a FIOCRUZ (2015), "a estimativa do Ministério do Meio Ambiente é que 59% dos municípios brasileiros ainda dispõem seus resíduos em vazadouros a céu aberto ou aterros controlados (lixões com cobertura precária)".

Em Cerro Largo esse cenário não é diferente. O Compromisso de Ajustamento de Conduta firmado entre o Ministério Público do RS e o município mostra que o "lixão" localizado no Morro do Convento foi desativado "sem a competente elaboração de Plano de Remediação de Área Degradada" (MP/RS, 2017, p. 2). O documento lembra que, com a desativação do lixão, o município contratou empresa para o transporte e destinação dos RSU, mas que o transbordo dos resíduos estava sendo realizado na garagem municipal, um local não adequado, "uma vez que não possui licença ambiental, é realizado diretamente no solo, sem qualquer preparação, que o chorume[10] não tem a destinação ambientalmente adequada" (MP/RS, 2017, p. 3). Mais grave ainda é o caso de o local de transbordo estar localizado a poucos metros de um poço de captação de água da CORSAN e próximo a um curso d'água.

10 Substância líquida resultante do processo de putrefação (apodrecimento) de matérias orgânicas. Este líquido é muito encontrado em lixões e aterros sanitários. É viscoso e possui um cheiro muito forte e desagradável. Caso não seja tratado, pode atingir lençóis freáticos, rios e córregos, levando a contaminação de recursos hídricos.

Todos esses problemas, somados ao fato da área adquirida pelo município para instalar as futuras instalações de uma estação de triagem e transbordo[11] de RSU também estar localizada em área imprópria, que terá enormes dificuldades para obter o licenciamento ambiental, levou o Comitê Técnico Ambiental da ITCEES a enfrentar esta questão, mobilizando a academia, o poder público e a comunidade para, de forma articulada, encontrar alternativas viáveis a fim de fazer uma adequação mínima à legislação vigente. Nesse sentido, tal Comitê elaborou relatórios técnicos sobre melhorias e soluções para a implantação da logística reversa, avaliação de "lixão" desativado no município, central de triagem e transbordo, central de disposição de resíduos de construção civil e podas. Esses relatórios foram apresentados aos secretários municipais e ao Prefeito de Cerro Largo com o objetivo de apresentar o panorama da situação local e propor sugestões de melhoramentos e tomadas de decisões para a resolução da questão dos resíduos sólidos no município. Com esses relatórios, o Poder Público terá embasamento técnico para proceder a tomada de decisão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Incubadora Tecnossocial de Cooperativas e Empreendimentos Econômicos Solidários da UFFS-Cerro Largo vem articulando com diferentes instituições e espaços da esfera pública a busca pelo equacionamento de problemas sociais coletivos, tendo como uma de suas frentes de atuação a educação ambiental e uma de suas atividades de extensão o Fórum de Gestão Social, procurando soluções para a questão que envolve a destinação dos resíduos sólidos urbanos no município de Cerro Largo. Embora bastante recente, o programa de extensão "Educação ambiental nas escolas e na comunidade de Cerro Largo visando um meio ambiente ecologicamente equilibrado – Pensar o Amanhã", juntamente com seus três projetos vinculados, já apresentam os primeiros resultados concretos.

O Comitê de Educação Ambiental deu início ao projeto de extensão "Educação Ambiental aplicada à Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental", inicialmente nas escolas municipais Pe. José Schardong e Jacob Reinaldo

11 É um ponto de transferência intermediário de RSU coletados na cidade, criado em função da distância entre a área de coleta (Cerro Largo) e o local de destinação final (aterro sanitário da Companhia Riograndense de Valorização de Resíduos, localizado na rodovia VRS-867, km 02, em Giruá).

Haupenthal, ambas em Cerro Largo. Além disso, elaborou um fôlder informativo que serve de apoio na retomada da coleta seletiva, vem atuando na reativação do projeto de reciclagem de gordura saturada e tem desenvolvido atividades de formação junto aos agentes de reciclagem ambiental do município e ministrado palestras sobre coleta seletiva em todas as escolas.

O Comitê para Organização de Cooperativa de Catadores já atingiu um de seus objetivos, com a fundação da Cooperativa de Trabalho de Catadores Unidos pela Natureza (COOPERCAUN) em dezembro de 2016. Agora atua no projeto "Sensibilização e capacitação dos catadores de resíduos recicláveis e reutilizáveis", para consolidar a cooperativa, instruir os catadores e, dessa forma, facilitar a reciclagem e aumentar a renda. Algumas ações realizadas: aquisição de camisetas, luvas, coletes e adesivos de segurança; definição da rota de coleta na cidade; realização de palestra sobre primeiros socorros; realização de curso sobre manejo, alimentação e doenças dos cavalos; fornecimento de mudas para o cultivo de hortas domésticas.

O maior desafio, porém, encontra-se na destinação final dos RSU, visando adequar o município à Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei. 12.305/2010). O Comitê Técnico da ITCEES tem mobilizado todos os segmentos da comunidade e, por enquanto, elaborou relatórios técnicos sobre melhorias e soluções para a implantação da logística reversa, avaliação do "lixão" desativado, central de triagem e transbordo e central para disposição dos RSU, que servirão de embasamento técnico para o Poder Público decidir os próximos encaminhamentos.

Como se percebe, são muitos os desafios envolvendo a educação ambiental, a coleta seletiva, o apoio aos catadores e a destinação final dos resíduos sólidos urbanos no município de Cerro Largo. O que já foi realizado até o momento permite acreditar que será possível atingir um dos principais objetivos propostos no regimento da ITCEES, que é contribuir na promoção do desenvolvimento sustentável local e regional.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo; SPERANZA, Juliana Simões; PETITGAND, Cécile. **Lixo zero, gestão de resíduos sólidos para uma sociedade mais próspera**. São Paulo: Instituto Ethos, 2013.

ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014**. Disponível em: http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2014.pdf. Acesso em: 10 mar. 2017.

BAUMAN, Zygmunt. **Trabajo, consumismo y nuevos pobres**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2000.

BRASIL. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Lei nº 6.938/1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 12 maio 2017.

______. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Porto Alegre: CORAG, 2016.

______. **Política Nacional de Educação Ambiental**. Lei nº 9.795/1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9795.htm. Acesso em: 12 maio 2017.

______. **Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Lei nº 12.305/2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2010/lei/l-12305.htm. Acesso em: 12 maio 2017.

______. **Decreto nº 7.357/2010**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7357-17-novembro-2010-609509-publicacaooriginal-130815-pe.html. Acesso em: 12 maio 2017.

______. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental**. Resolução nº 2/2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/publicacao13.pdf. Acesso em: 12 maio 2017.

CALIXTO, Bruno. **85% dos brasileiros não têm acesso à coleta seletiva, mostra estudo**. Disponível em: http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/noticia/2016/06/85-dos-brasileiros-nao-tem-acesso-coleta-seletiva-mostra-estudo.html. Acesso em: 13 mar. 2017.

CULTI, Maria. **Economia Solidária**: Incubadoras Universitárias e Processo Educativo. Proposta, Rio de Janeiro, v. 31, n. 111, p.16-22, jan. 2007. Disponível em: http://www.unitrabalho.uem.br/administracao/bd_artigos/arquivos/010614153016.pdf. Acesso em: 11 maio 2017.

FIOCRUZ. **Mesmo com sua extinção determinada por lei, lixões persistem como problema ambiental**. 2015. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/pt-br/content/revista-radis-chama-atencao-para-o-encerramento-do-prazo-para-desativacao-dos-lixoes. Acesso em: 23 maio 2017.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FINEP. **Apoio e financiamento**: PRONINC. Disponível em: http://www.finep.gov.br/apoio-e-financiamento-externa/historico-de-programa/proninc. Acesso em: 12 maio 2017.

GUERRA, Ana Carolina. **Gestão das incubadoras tecnológicas de cooperativas populares**: uma análise comparativa. 2008.

INCUBADORA TECNOSSOCIAL DE COOPERATIVAS E EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS. Resolução 01/2015 do Conselho do Campus. **Regimento Interno**. Cerro Largo: UFFS, 2015.

MATARAZZO, Gustavo; BOEIRA, Sérgio Luís. Incubação de cooperativas populares: representações sociais e tensões entre racionalidades. **Caderno EBAPE.BR**. Rio de Janeiro, v. 14, nº 1, artigo 10, p. 207-227, jan./mar. 2016.

MEDEIROS, Luiza Ferreira; MACEDO, Kátia Barbosa. Catador de material reciclável: uma profissão para além da sobrevivência? **Psicologia & Sociedade**. 18 (2), p 62-71, maio/ago. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/psoc/v18n2/08.pdf. Acesso em: 12 maio 2017.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Disponível. Disponível em: http://www.mma.gov.br/pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos. Acesso em: 23 maio 2017.

ONU. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. Estocolmo: 1972. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arqui-vos/estocolmo.doc. Acesso em: 12 maio 2017.

PEREIRA, José (Coord.). **Gestão social da rede universitária de incubadoras tecnológicas de cooperativas populares na geração de trabalho e renda**. Lavras. UFLA, 2007, projeto de pesquisa.

PEREIRA NETO, Tiago José. A Política Nacional de Resíduos sólidos: Os reflexos nas cooperativas de catadores e a logística reversa. **Diálogo**. Canoas, nº 18, p. 77-96, jan./jun. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Compromisso de Ajustamento de Conduta**. Ministério Público do RS e Município de Cerro Largo. Cerro Largo. 28 mar. 2017.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO RS. **Perfil socioeconômico COREDE Missões**. Disponível em: http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/28140705-perfis-regionais-2015-missoes.pdf. Acesso em: 12 maio 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL (UFFS). Pró-Reitoria de Extensão. **Processos e ações de extensão da ITCEES (Incubadora Tecnossocial de Cooperativas e Empreendimentos Económicos Solidários) desafios e impactos para o desenvolvimento territorial sustentável e solidário das Regiões Noroeste e Missões do Estado do Rio Grande do Sul.** Projeto de Extensão da Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Cerro Largo. Cerro Largo, RS, 2016. EDITAL Nº 522/UFFS/2016 (Apoio a Programas de Extensão).

______. Pró-Reitoria de Extensão. **Educação ambiental à educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental.** Educação ambiental nas escolas e na comunidade de Cerro Largo visando um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Programa Pensar o Amanhã. Projeto de Extensão da Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Cerro Largo. Cerro Largo, RS, 2017a.

______. Pró Reitoria de Extensão. **Projeto de sensibilização e capacitação dos catadores de resíduos recicláveis e reutilizáveis**. Educação ambiental nas escolas e na comunidade de Cerro Largo visando um meio ambiente ecologicamente equilibrado – Programa Pensar o Amanhã. Projeto de Extensão da Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Cerro Largo. Cerro Largo, RS, 2017b.

WORLD BANK. **What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management**. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17388. Acesso em: 12 maio 2017.

CAPÍTULO 2

ESTUDO BIBLIOMÉTRICO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE TERCEIRO SETOR, ENTRE 2010 A 2016

Flávia Regina Schirmanm[1]

Cleomar Minetto[2]

Eliseu Champe da Silva[3]

Luciana Scherer[4]

Louise de Lira Roedel Botelho[5]

1 Administradora (UFFS). Contato: flavia.itcees@gmail.com

2 Administrador (UFFS). Contato: cleomar.itcees@gmail.com

3 Administrador (UFFS). Mestrando em Desenvolvimento Rural – Bolsista Capes – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Contato: eliseu.itcees@gmail.com

4 Doutoranda em Desenvolvimento Regional (UNIJUÍ). Mestra em Ciências Sociais, Administradora (UFRGS). Professora no Curso de Administração da URI Cerro Largo. Contato: lucianascherer@yahoo.com.br

5 Pós-Doutora, Doutora e Mestra em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC). Professora no Curso de Administração e no Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS. Contato: louisebotelho@uffs.edu.br

INTRODUÇÃO

Termos como responsabilidade social, solidariedade e generosidade têm ganhado cada vez mais espaço na sociedade brasileira, pois trazem à tona conceitos que até então ficaram submersos em algumas áreas do conhecimento, como as ciências humanas e sociais. Na atualidade, tais termos têm sido aos poucos inseridos em outras áreas do saber, como nas ciências sociais aplicadas, e muito disso se deve aos estudiosos destas áreas.

Na busca pelo entendimento da expressão "terceiro setor", se faz necessário o aprimoramento de questionamentos, que possuem origem em tentativas da compreensão da sociedade e suas diferentes demandas. Por isso, a produção científica se estabelece como ferramenta de análise, aprimorando, assim, conceitos ligados à sociedade, no intuito de compreender e discutir com mais intensidade as diferentes temáticas, dentre elas a questão do terceiro setor. De forma geral, diferentes autores acabaram por realizar esforços para construir a compreensão de tal temática, a exemplo de Fernandes (1997), Laville (2000) e Singer (2009).

Para uma melhor compreensão do assunto a ser estudado serão apresentados conceitos básicos sobre terceiro setor: "é constituído por organizações sem fins lucrativos e não governamentais, que tem como objetivo gerar serviços de caráter público" (FILANTROPIA, 2016). O primeiro setor é compreendido como sendo o Governo, seguido pelo segundo setor que é o Mercado privado. O terceiro setor tem se expandido pelo fato de organizações se destacarem como sendo deste setor, uma vez que fazem o intermédio entre o Estado e o mercado atuante, verificando uma posição de interesses da sociedade. Nesse contexto estão incluídas organizações não governamentais (ONGs), que se destacam pela luta de direitos humanos, possuindo, assim, fundações e associações mais identificadas como filantropia (caridade) empresarial e com movimentos de base (ARRUDA, 2003).

O estudo que constitui este capítulo teve como objetivo principal realizar um levantamento bibliométrico da produção científica sobre terceiro setor no período de 2010 a 2016 na base de dados da Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL). O espaço temporal foi definido pela expressiva quantidade de estudos encontrados sobre esses temas nessa base de dados.

METODOLOGIA

O levantamento bibliométrico, segundo Da Fonseca (1973), é caracterizado por "uma análise em um Portfólio Bibliográfico aplicando métodos estatísticos e matemáticos". O autor ainda salienta que com essa metodologia bibliométrica ocorre uma ampla disseminação de conhecimentos.

Para Macias-Chapula (1998), "a bibliométria é o estudo dos aspectos quantitativos da produção, disseminação e uso da informação registrada". Dessa forma, este estudo investigou e analisou estudos sobre o terceiro setor, utilizando dados do SPELL, momento pelo qual foram utilizados descritores[6] para busca de estudos científicos.

Esta pesquisa é de natureza descritiva, que, de acordo com Vergara (2000), "expõe as características de determinada população ou fenômeno, estabelece correlações entre variáveis e define sua natureza". Quanto à abordagem, a pesquisa é classificada pela análise quantitativa, definida por Richardson (1989) como sendo "um método que se caracteriza pelo emprego da quantificação, tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento dessas através de técnicas estatísticas, desde as mais simples até as mais complexas".

O método foi composto inicialmente por três etapas: primeira (identificação do tema; identificação do problema; formulação da pergunta de pesquisa; delineação da estratégia de busca; delineação dos descritores; definição da base de dados); segunda (identificados os critérios de inclusão; identificados os critérios de exclusão); terceira etapa (identificação dos estudos pré-selecionados; identificação dos estudos selecionados).

Terceiro Setor no Brasil

Para Alves (2002), nos meados de 1820 a 1830, as ações sociais eram exclusivas da igreja católica e, portanto, não cabia ao governo atuar sobre tais causas. Um cenário social ganhou forma e começou a estabelecer-se a partir da Revolução da década de 30 até a década 60, quando foi criada a primeira lei brasileira, sendo criado o Conselho Nacional do Serviço Social.

6 Descritores são palavras-chave, sendo utilizadas na base de dados, de forma a encontrar artigos relacionados com os descritores.

Hoje o terceiro setor ocupa uma posição de destaque na sociedade brasileira, atuando com políticas de apoio. Para Alves (2002), o terceiro setor é um termo "guarda-chuvas" capaz de incluir vários tipos de organizações e no qual se inclui também diferente marco teórico.

"A expressão 'Terceiro Setor' começou a ser usada nos anos 70 nos EUA para identificar um setor da sociedade no qual atuam organizações sem fins lucrativos, voltadas para a produção ou a distribuição de bens e serviços públicos" (FERNANDES, 1997).

A partir do século XX, as organizações sem fim lucrativo, cujo objetivo propunha combater a miséria e a pobreza, aumentaram. E isso se explica pelo aumento da "influência do Estado na gestão administrativa e no financiamento das organizações assistenciais e filantrópica" (BRITO, 2008).

Brito (2008) ressalva que a renovação das organizações de terceiro setor teria ocorrido após os anos do ciclo virtuoso do fordismo e foi entendida como uma evolução do agir coletivo da sociedade, fundamentada na cooperação social.

> [...] A ideia de Terceiro Setor está muitas vezes ligada à ideia de atuação de um terceiro ator na sociedade. Por vezes, os indivíduos desta sociedade se constituem neste terceiro ator a fim de se posicionarem entre o setor mercantil e público, unindo-se por um ideal de utilidade coletiva ou um senso de utilidade social" (LAVILLE s/p apud FRANÇA FILHO, 2002).

O terceiro setor surge como um instituto que traz uma nova e grande promessa para a sociedade. Essa promessa seria gerada pela esperança acendida por meio de atividades geridas por organizações que trabalham para a renovação do espaço público, o resgate da solidariedade e da cidadania, a humanização do capitalismo e a diminuição da pobreza (FALCONER, 1999).

Pode-se dizer que a atuação do primeiro e segundo setor seria complementada por esse terceiro ator, que possuiria a racionalidade da compreensão e necessidade de diversos grupos da sociedade. Seria, então, o terceiro setor um elemento complementar que viria a preencher as lacunas deixadas tanto pelo mercado como pelo Estado (BRITO, 2008). Ele é constituído por organizações não governamentais sem fins lucrativos, especialmente as entidades assistenciais, que desenvolvem um trabalho social junto à população "excluída". O terceiro setor engloba basicamente entidades sociais (FILOMENO, 1997).

Segundo Bento (2010), o terceiro setor cresceu a tal ponto que as entidades se tornaram concorrentes na busca de recursos, seja do Estado ou do setor privado. Já os espaços deixados pelo Estado (primeiro setor) e pelo setor privado, que atua na comercialização de bens e serviços (segundo setor), através de associações civis e fundações de direito privado, mobilizadas por iniciativas de desenvolvimento social, são organizações de natureza "privada" que não possuem finalidade de lucro, possuem objetivos sociais ou públicos (PAES, 2003).

Nesse conceito surgem os movimentos sociais, enfatizando as organizações sociais e valorizando as pessoas (SERVA, 1997). As ONGs são organizações não governamentais, que tiveram início nos anos 60, década em que se observa a vasta criação de organizações que não são nem consideradas estatais e nem privadas.

As Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares e a geração de conhecimento do (e para) Terceiro Setor

As Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs) têm objetivo de promover desenvolvimento sustentável através de atividades de extensão para empreendimentos de economia solidária, o que agrega o terceiro setor da economia. As incubadoras tiveram seu início no ano de 1995, por meio de uma demanda de um grupo da sociedade civil denominado Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida. Essa organização, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, se estruturou junto à Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ), a fim de construir uma metodologia de incubação para o cooperativismo popular e difundi-la por outras universidades do país (REZENDE; BOEIRA, 2014). Em 1998, 14 ITCPs resolveram organizar-se em rede com o objetivo de instituir um processo intenso de troca de conhecimentos e colaboração mútua (SINGER, 2000, p.130). Atualmente houve uma ampliação da Rede de ITCPs e 54 incubadoras fazem parte dela.

As ITCPs buscam articular multidisciplinarmente áreas de conhecimento de universidades brasileiras com grupos populares interessados em gerar trabalho e renda, visando contribuir na formação de cooperativas populares e ou empresas autogestionárias. Sua atuação se dá em um duplo sentido, na formação dos estudantes, por meio da vinculação do ensino, da pesquisa e da extensão, e

na geração de trabalho e renda (GUERRA, 2008). O seu trabalho está voltado para o processo educativo por intermédio da cooperação e da autogestão, constituindo-se como projetos, programas ou órgãos das universidades.

Para efetivar a atuação das ITCPs com os grupos beneficiários, nesse caso os empreendimentos incubados, há o processo chamado incubação. Geralmente envolve desde o primeiro contato, sua aceitação, formação, assessoria, acompanhamento até sua saída da ITCP (desincubação). A metodologia de incubação pode ser vista como um processo educativo (PEREIRA, 2007), dialógico, participativo, emancipatório ou de gestão e assessoramento (BOTELHO et al., 2013).

A metodologia de incubação é embasada, fundamentalmente, por dois eixos de atuação: um relacionado aos princípios da cooperação e autogestão e o desenvolvimento da capacidade emancipatória dos incubados; o segundo eixo é relacionado à viabilidade econômica composto por administração, produção e comercialização, inserção produtiva, educação e capacitação profissional. Carvalho e Cançado (2009) afirmam que o processo de incubação busca promover a autossustentabilidade dessas organizações. Torna-se um instrumento educativo/pedagógico desenvolvedor de diversos tipos de conhecimentos, dentre eles a gestão e o terceiro setor.

As incubadoras são, em sua maioria, órgãos ligados às diversas universidades do país, que têm por objetivo utilizar os recursos humanos e os conhecimentos da universidade na formação, qualificação e assessoria de trabalhadores para a construção de atividades autogestionárias, visando sua inclusão no mercado de trabalho (GUIMARÃES, 1999).

Para os pesquisadores, as ITCPs são propícias ao desenvolvimento de modelos de gestão alternativos, pois: (i) desenvolvem projetos de pesquisas e estudos relacionados à Economia Solidária; (ii) possuem maior parte do conteúdo dos cursos de formação técnica são referentes às atividades administrativas; (iii) criam seus próprios materiais didáticos utilizados nos cursos de formação; (iv) apresentam profissionais capacitados nas atividades de incubação (docentes, discentes, pesquisadores e técnicos); e (v) apresentam diversas experiências nas incubações de empreendimentos solidários nos moldes autogestionários.

Nesse sentido, as ITCPs formam um ambiente propício para o estudo de práticas de gestão social e para o desenvolvimento do terceiro setor.

ANÁLISES DOS RESULTADOS

Após percorridas as etapas descritas na metodologia – 1ª (identificação do tema; identificação do problema; formulação da pergunta de pesquisa; delineação da estratégia de busca; delineação dos descritores; definição da base de dados); 2ª (identificados os critérios de inclusão; identificados os critérios de exclusão); 3ª (identificação dos estudos pré-selecionados; identificação dos estudos selecionados) –, identificaram-se 12 estudos publicados entre o período de 2010 e 2016, do qual apenas em 2015 e 2016 não houve nenhum artigo publicado. A Tabela 1 apresenta os 12 artigos, com seus títulos, anos de publicação e autores.

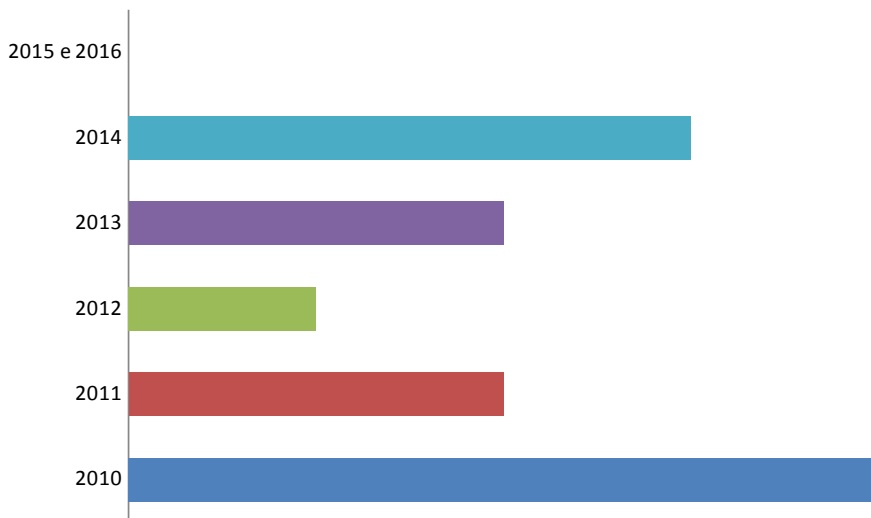
Tabela 1 – Artigos identificados

Título do Artigo	Ano	Autor/ Autores
Avaliação de Atividades no Terceiro Setor de Belo Horizonte: da racionalidade subjacente às influências institucionais	2011	Carlos Eduardo Guerra Silva Afrânio Carvalho Aguiar
Avaliação de projetos sociais em ONGs da Grande Florianópolis: um estudo sobre modelos relacionados ao foco de atuação	2011	Jairo José Assumpção; Lucila Maria de Souza Campos
Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica.	2010	Carlos Eduardo Guerra Silva
Participação em redes transnacionais e a formulação de políticas locais em mudanças climáticas: o caso de Palmas	2013	Lia de Azevedo Almeida; Mônica Aparecida da Rocha Silva; Ronaldo Augusto Campos Pessoa
Abordagens teóricas da Gestão Social: uma análise de citações exploratória	2014	Miguel Rivera Peres Jr. José Roberto Pereira
Atuação de bancos estrangeiros no Brasil: mercados de crédito e derivativos de 2005 a 2011	2014	Raquel de Freitas Oliveira Rafael Felipe Schiozer Sérgio Leão
Conteúdo estratégico em organizações do Terceiro Setor: possibilidades e implicações de pesquisa no campo social	2010	Augusto Cesar Marins Machado Sergio Bulgacov
Estratégias de sobrevivência e avanço numa organização do terceiro setor: o papel dos capacitadores do conhecimento na Junior Achievementde Minas Gerais	2014	Carlos Ronan de Alvim Braga Maria Celeste Vasconcelos Emerson AntonioMaccari Jorge Tadeu de Ramos Neves

Gestão de mudanças nas organizações do terceiro setor: o desafio da sustentabilidade financeira	2012	Tobias Coutinho Parente Gabriela Pellegrini Tiscoski Talita Rosolen Matheus RoquetteFerrato da Silva Ana Carolina Abreu de Campos Douglas Aparecido Sakamuto
Performance no terceiro setor uma abordagem de accountability: estudo de caso em uma Organização Não Governamental Brasileira	2010	June Alisson Westarb Cruz Carlos Olavo Quandt Tomás Sparano Martins Wesley Vieira da Silva
Redes organizacionais: perspectiva para sustentabilidade de uma ONG	2010	Edileusa Godoi-de-Sousa; Valdir Machado Valadão Jr.
Terceirização na gestão da manutenção: estudo de caso de uma mineradora	2013	Luiz Alex Silva Saraiva; Ronaldo Eurípedes das Mercês

Fonte: Elaborada pelos autores.

Como se verifica no Gráfico 1, o ano iniciante da investigação é o que tem mais representação nas publicações.

Gráfico 1 – Ano de publicações do tema terceiro setor

Fonte: Elaborado pelos autores.

O ano de 2010 destaca-se como o ano com mais publicações sobre terceiro setor, seguido por 2014. Chama a atenção o fato de não haver nenhuma publicação nos anos de 2015 e 2016.

Outro ponto de análise é sobre os autores mais frequentes entre as 12 publicações estudadas entre os anos de 2010 a 2016 na base de dados da SPELL. No que diz respeito a autores com maiores repetições, podemos verificar que apenas um autor frequente – Carlos Eduardo Guerra Silva – é repetido nas 12 publicações sobre o tema terceiro setor. Essa análise é aceitável pelo baixo número de artigos deste tema bastante amplo na área acadêmica; outros 31 autores foram encontrados nestas publicações.

Em decorrência da análise dos autores que mais publicaram sobre terceiro setor, foi analisada a evolução da quantidade de autores por publicação entre os anos de 2010 a 2016 na SPELL. Destacam-se os artigos "Gestão de Mudanças nas Organizações do Terceiro Setor: o Desafio da Sustentabilidade Financeira", o qual possui seis autores, e "Estratégias de Sobrevivência e Avanço numa Organização do Terceiro Setor: o Papel dos Capacitores do Conhecimento na Junior *Achievement* de Minas Gerais", com cinco autores. A incidência maior em relação ao número de autores por artigo foi de dois a três autores por publicação.

O estudo concentra-se, ainda, em investigar quais foram os periódicos mais encontrados nas publicações referentes ao tema terceiro setor. Os destaques são para os periódicos Revista de Administração Pública, com três artigos, e a Revista da Administração da UNIMEP, com duas publicações. A Revista de Administração Pública ocupa grande destaque nesse campo, pois ela busca transformar as relações da sociedade, apresentando embasamento teórico aos leitores, junto com debates que proporcionam uma ampla discussão acerca de assuntos presentes em nosso meio (REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2016). Já a Revista da Administração da UNIMEP tem como missão "contribuir para o aprimoramento e a disseminação dos conhecimentos em Administração por meio da publicação de trabalhos de pesquisa, análises teóricas e resenhas sobre ESTRATÉGIA, ORGANIZAÇÕES, MARKETING, GESTÃO DE PESSOAS, FINANÇAS, OPERAÇÕES E LOGÍSTICA" (RAU, 2016).

Ambas as revistas descritas possuem ligação com a Administração. Além de buscarem integrar uma sociedade em busca de novos conhecimentos, buscam também identificar pesquisadores para que eles possam contribuir com novas ideias e cenários teóricos, proporcionando à população o acesso a assuntos dos mais diversos contextos.

Após a identificação dos periódicos mais frequentes, verificou-se a necessidade de apresentar o Qualis com maior incidência nesses periódicos, sendo identificada como o fator de impacto mais relevante. Esses dados podem ser visualizados na Tabela 2, apresentada a seguir.

Tabela 2 – Quantidade de artigos referente ao Qualis sobre o tema terceiro setor

QUALIS DOS ARTIGOS	NÚMERO
A2	4
B1	2
B2	6

Fonte: Elaborada pelos autores.

O Qualis mais identificado foi o B2, seguido por A2 e B1. A Revista da Administração da UNIMEP está classificada como B2 no sistema Qualis/Capes. Já a Revista de Administração Pública, que foi o periódico com maior destaque entre os estudados no terceiro setor, possui Qualis A2.

Outro objetivo foi identificar a instituição de ensino dos autores. Como mostra a Tabela 3, destaca-se a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), seguida pela Universidade Federal de São Paulo (USP) e Faculdade Paranaense (FAPAR).

Tabela 3 – Instituições de ensino dos autores

AUTOR/ AUTORES	INSTITUIÇÃO
Carlos Eduardo Guerra Silva Afrânio Carvalho Aguiar	UFMG
Jairo José Assumpção; Lucila Maria de Souza Campos	UNIVALI UFSC
Carlos Eduardo Guerra Filho	UFMG
Lia de Azevedo Almeida; Mônica Aparecida da Rocha Silva; Ronaldo Augusto Campos Pessoa	UFT
Miguel Rivera Peres Jr. José Roberto Pereira	IFMG UFLA
Raquel de Freitas Oliveira Rafael Felipe Schiozer Sérgio Leão	FEA-USP EAESP-FGV PUC-Rio

Augusto Cesar Marins Machado Sergio Bulgacov	PUCPR
Carlos Ronan de Alvim Braga Maria Celeste Reis Lobo Vasconcelos Emerson AntonioMaccari Jorge Tadeu de Ramos Neves	UFMG
Tobias Coutinho Parente Gabriela Pellegrini Tiscoski Talita Rosolen Ana Carolina Abreu de Campos Douglas Aparecido Sakamuto	USP USP UNICAMP UNICAMP UNICAMP
June Alisson Westarb Cruz Carlos Olavo Quandt Tomás Sparano Martins Wesley Vieira da Silva	FAPAR
Edileusa Godoi-de-Sousa; Valdir Machado Valadão Jr.	USP UFU
Luiz Alex Silva Saraiva; Ronaldo Eurípedes das Mercês	UFMG

Fonte: Elaborada pelos autores.

Na Tabela 3 apresenta-se um percentual de 25% das instituições dos autores. Analisadas no terceiro setor, concentram-se a Universidade Federal de Minas Gerais, seguida pela Universidade de São Paulo e pela Faculdade Paranaense sendo que as duas foram identificadas com 12% das instituições de ensino cada uma. Outros 18% ficaram divididos igualmente entre as universidades UNICAMP e UFT, além de 6% representado pela PUCPR. Verifica-se que os demais 27% dessa análise foram divididos em percentagens iguais a 3% entre as universidades UFU, INIVALI, UFSC, IFMG, PUC-RIO, UFLA, FGV, FEA-USP E CEPEAD-MG.

É importante destacar que a UFMG possui um projeto de extensão dentro da universidade, que possibilita aos pesquisadores investigar mais sobre variados temas, incluindo terceiro setor. A FAPAR também possui pesquisadores voltados à questão de agregar conhecimentos, no entanto a FAPAR foi a única entre as instituições dos temas de Economia Solidária, Economia Social e Terceiro Setor a não apresentar em seu meio acadêmico uma incubadora. Podemos considerar que ela ocupa um papel importante, principalmente entre a comunidade paranaense, pois busca integrar o indivíduo com o propósito de capacitá-lo para

assuntos ligados ao âmbito econômico e político da sociedade, que são ligados e envolvidos com o terceiro setor.

Outra instituição que ganhou destaque na análise do terceiro setor é a USP. Nessa Universidade compete identificar a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares USP, cujo trabalho é voltado a alunos de graduação, pós-graduação e trabalhadores que atuam na área de cooperativismo, autogestão, economia solidária entre outras.

Essas incubadoras trabalham embasamentos teóricos para qualificar seus participantes, trazendo temas que direcionam bem-estar, cooperação, ONGs, ou seja, buscam integrar a sociedade em questões que todos deveríamos ter amplo conhecimento e opinião de reação. No entanto, é preciso projetos que buscam aflorar questões sociais e políticas buscando o bem de todos os indivíduos da cadeia.

Figura 1 – Palavras-chaves identificadas nas publicações sobre terceiro setor

Fonte: Elaborada pelos autores.

Entre as palavras mais notadas, destacam-se a própria área, que é o terceiro setor, identificada sete vezes nos artigos, seguida pelas palavras Conhecimento e Gestão com cinco vezes, além das palavras Sustentabilidade (três vezes) e Redes (duas vezes).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo propôs-se a apresentar o resultado do levantamento bibliométrico da produção científica sobre terceiro setor do período de 2010 a 2016 na base de dados da Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL).

Além de identificar os autores que mais se destacam entre os temas estudados, foi possível detectar a evolução da quantidade de autores por publicação sobre o tema. Nessa análise foram identificados quantos (quantidade) autores foram responsáveis pela construção do artigo, verificando-se que entre os 12 artigos estudados, a maior representatividade foi de artigos com dois autores.

Quando se busca realizar uma análise dos artigos que mais publicam sobre determinado tema é fundamental verificar qual periódico é mais identificado entre as publicações. No que diz respeito à análise, os periódicos com maior destaque foram a Revista de Administração Pública e a Revista da Administração da UNIMEP.

Outro ponto estudado foi verificar as instituições de ensino que mais publicam no tema sobre o Terceiro Setor, entre os anos de 2010 a 2016 no SPELL. Nessa análise podemos destacar a que mais apresentou autores foram à ordem das universidades, sendo a com maior destaque a Universidade Federal de Minas Gerais, seguida da Universidade Federal de Santa Maria e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, além da Universidade Federal do Tocantins, Universidade Estadual de Campinas, Universidade de Coimbra, Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Universidade Federal de Santa Catarina.

No que diz respeito à instituição de ensino dos autores, as universidades destacadas possuem projetos que visam à pesquisa e extensão, assim como incubadoras, que acabam por obter destaque nessa investigação. Não se pode afirmar que o único ponto de algumas universidades apresentarem mais publicações está diretamente ligada ao fato de ter ou não uma incubadora; no entanto, podemos afirmar que as incubadoras são responsáveis pelo incentivo a pesquisas de determinados temas, o que se caracteriza como ponto-chave para observar que as universidades destacadas entre as instituições de ensino possuem incubadoras.

Observa-se, ainda, que a temática terceiro setor encontra-se presente no cotidiano dos indivíduos, mas não diretamente no dia a dia. Há assuntos interlaçados ao termo, como questões sociais, políticas e econômicas. Por isso, o estudo

que deu origem a este capítulo obteve relevante papel, pois revelou o crescimento de pesquisas voltadas ao terceiro setor, oriundos, direta ou indiretamente, dos vários incentivos governamentais, as novas ONGs, podendo refletir, assim, uma gama cada vez maior de pesquisadores buscando compreender tal temática.

Há limitações quando se trabalha com apenas um tema de pesquisa, que, neste caso, apresentou baixa quantidade de publicações e confusão nas buscas na base de dados por palavras/ descritores ligados a qualquer questão social. Deixamos, portanto, uma breve referência sobre o tema, sugerindo que, para futuras pesquisas, se investiguem outras bases de dados, no intuito de ampliar o universo investigado e, consequentemente, a construção de novos conhecimentos.

REFERÊNCIAS

ALVES, Mário Aquino. Terceiro setor: as origens do conceito. **ENANPAD– Encontro anual da Anpad**, v. 26, 2002.

ARRUDA, Marcos. Socioeconomia solidária. **A outra economia.** Porto Alegre: Veraz editores, p. 232-241, 2003.

BENTO, Greici Diana. **Contabilidade e Gestão no Terceiro Setor:** Um Estudo Bibliométrico em Periódicos Nacionais. 2010. 77f. Monografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

BOTELHO, Louise de Lira Roedel et al. Universidades Empreendedoras: panorama dos estudos brasileiros sobre o tema. **XIII Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária nas Américas**, 2013. v. 01. p. 01-15.

BRITO, Paulo Pessoa et al. A utilização dos demonstrativos contábeis como instrumento de apoio a gestão nas organizações não governamentais: um estudo de caso no estado do Ceará. **Revista alcance**, v. 15, n. 1, p. 61-80, 2008.

CARVALHO, Jaqueline Elisa; CANÇADO, Airton. Gestão e Racionalidade: Análise da Metodologia de Incubação de Cooperativas Populares da ITCP/ NESol/UFT. In: CANÇADO, A. C.; CANÇADO, A. C. M. G. **Incubação de cooperativas populares: metodologia dos indicadores de incubação**. 2. ed. Palmas: Futura, 2009.

DA FONSECA, Edson Nery. Bibliografia estatística e bibliometria: uma reivindicação de prioridades. **Ciência da Informação**, v. 2, n. 1, 1973.

FALCONER, Andres Pablo. **A promessa do Terceiro Setor.** 1999.

FERNANDES, Rubem César. O que é o terceiro setor? **Revista do legislativo,** Belo Horizonte, n. 18, p. 26-30, abr./jun. 1997.

FILANTROPIA. ORG. **O que é o Terceiro Setor.** Disponível em: http://www.filantropia.org/OqueeTerceiroSetor.htm. Acesso em: 22 mar. 2016.

FILOMENO, K. **Mitos familiares e escolha profissional:** uma visão sistêmica. São Paulo: Vetor, 1997.

GUERRA, Ana Carolina. **Gestão das incubadoras tecnológicas de cooperativas populares**: uma análise comparativa. Lavras: UFLA, 2008.

GUIMARÃES, Gonçalo. **Integrar cooperativas**. São Paulo: Unitrabalho, 1999.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. **Bahia Análise & Dados**, v. 12, n. 1, p. 9-19, 2002.

MACIAS-CHAPULA, Cesar A. O papel da informetria e da cienciometria e sua perspectiva nacional e internacional. **Ciência da informação**, v. 27, n. 2, p. 134-140, 1998.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social:** aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PEREIRA, José Roberto. Considerações metodológicas sobre o processo de incubação de cooperativas populares. In: CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA JÚNIOR, J. T. **Economia solidária, cooperativismo popular e autogestão:** as experiências de Palmas/TO. Palmas: NESol/UFT, 2007. v. 1. 320 p.

RAP. **Revista de Administração Pública**. Disponível em: http://www.scielo.br/revistas/rap/pinstruc.htm. Acesso em: 30 set. 2016.

RAU. **Revista de Administração da Unimep** – Unimep Business Journal. Disponível em: http://www.raunimep.com.br/ojs/index.php/regen/index. Acesso em: 06 out. 2016.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa social: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1989. Estratégias para mudança. **O Processo de estratégia.** Porto Alegre: Bookman, p. 20, 2001.

SERVA, Maurício. O Estado e as ONGs: uma parceria complexa. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 6, p. 41-54, 1997.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

CAPÍTULO 3

DESENVOLVIMENTO, ANTROPOCENO E *BEM-VIVER*

Sandra Beatriz Vicenci Fernandes[1]
Leonir Terezinha Uhde[2]

INTRODUÇÃO

Por mais que o progresso técnico, juntamente com a mobilização social, tenha contribuído para reduzir a insustentabilidade de alguns dos mais importantes processos produtivos atuais, a verdade é que o consumo de materiais, de energia e as emissões de gases de efeito estufa não cessam de aumentar. E os ganhos de eficiência foram globalmente mais que contrabalançados pela elevação espetacular do consumo, ficando evidente que a trajetória atual das sociedades humanas é insustentável.

1 Engª Agrª, Profª Dra dos Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional e em Sistemas Ambientais e Sustentabilidade da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Contato: sandravf@unijui.com

2 Engª Agrª, Profª Dra do de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Sistemas Ambientais e Sustentabilidade da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Contato: uhde@unijui.com

A sustentabilidade tem sido associada a um modelo de economia que tem como fundamento o progresso material ilimitado, supondo que ele não compromete significativamente a base de recursos da natureza. É como se nada, nenhuma ação humana alterasse a realidade biofísica do ecossistema em que se encontra inserido o sistema econômico (CAVALCANTI, 2012).

De acordo com Boff (2012), a sustentabilidade como substantivo exige uma mudança de relação com a natureza, a vida e a Terra. A primeira mudança começa com outra visão da realidade. Nesse contexto o decrescimento é proposto como um "futuro sustentável da vida" (LATOUCHE, 2009) em que autolimitação e simplicidade voluntárias, da abundância frugal, da reabilitação do espírito da doação e da promoção da convivialidade são a essência dessa controversa teoria. Dentre as múltiplas concepções de desenvolvimento, considera-se que seu fim último deveria ser desdobrar as potencialidades existentes nas pessoas e na sociedade para que todos tenham vida e possam viver bem. Nesse sentido, Garcia (2012) realça que o *decrescimento* e *bem-viver* são movimentos que comungam da crítica ao desenvolvimento e ao ceticismo quanto às suas promessas e seu suposto universalismo.

Com o despretensioso objetivo de entrelaçar estes campos conceituais e pontuar pontos de convergência, parte-se de uma retomada da visão de alguns dos principais teóricos que sinalizam para a necessidade de outros paradigmas, novos padrões de civilização, fundeados em outras formas de relacionamento entre os seres humanos e entre o ambiente e o sistema econômico. Este capítulo constitui-se de uma revisão bibliográfica, de caráter exploratório, buscando, de forma sintética, trazer questões para uma reflexão acerca das incongruências do desenvolvimento contemporâneo.

DESENVOLVIMENTO HUMANO E *BEM-VIVER*

O desenvolvimento pressupõe que os benefícios do crescimento sirvam à ampliação das capacidades humanas, entendidas como ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários para um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida em comunidade. De acordo com Sen (2000), o objetivo básico do desenvolvimento só pode ser, portanto, alargar as liberdades humanas – um processo que expanda as capacidades humanas pelo

aumento das escolhas que as pessoas possam fazer para ter vidas plenas e criativas. Desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico, como afirma a teoria econômica dominante – difundida hegemonicamente pela grande mídia –, como também não é sinônimo de "produtivismo/consumismo". Desenvolvimento é, sobretudo, desdobrar as potencialidades existentes nas pessoas e na sociedade para que tenham vida plena e possam viver bem (ARRUDA, 2006).

O amplo debate acerca do desenvolvimento sustentável aponta para a necessidade de construir outra concepção de desenvolvimento, centrado na satisfação das necessidades humanas. Aqui reside uma importante questão: quais são as reais necessidades humanas? Manfred Max Neef, economista e ecologista chileno, é considerado uma personalidade polêmica por andar na contramão da economia ortodoxa e afirmar que o modelo atual de globalização é desastroso para o meio ambiente e, principalmente, por considerar que o crescimento econômico depois de um determinado ponto pode gerar queda na qualidade de vida das pessoas. Por seus trabalhos, recebeu diversos prêmios, entre os quais o *Right Livelihood Award*, conhecido como "Prêmio Nobel Alternativo".

Tradicionalmente, acredita-se que as necessidades humanas tendem a ser infinitas. Elas mudam constantemente, variam de uma cultura para outra e são diferentes em cada período histórico. Parece-nos que tais suposições estão incorretas. O erro típico nessas análises sobre as necessidades humanas é que a diferença essencial entre as necessidades adequadas e as satisfações de tais necessidades não é explicada.

Sua principal contribuição está centrada na constatação de que, ao contrário do que se acredita, as necessidades humanas não são infinitas, ao contrário, as necessidades humanas fundamentais são poucas, delimitadas e classificáveis em existenciais (ser, ter, estar e fazer) e em necessidades axiológicas (subsistência, afeto, proteção, entendimento, participação, ócio, criação, identificação e liberdade). Para ele, as necessidades das pessoas são sempre as mesmas, independentemente de época e costumes. A diferença está no fator "satisfação". Aqui se estabelece o vínculo com os fundamentos do "decrescimento". A competição pelo consumo de bens "posicionais" (não "fundamentais") é responsável pela inovação perpétua e a pressão por mais crescimento. "Nas sociedades pós-modernas fragmentadas, o único elemento compartilhado é o imaginário consumista" (LÉNA; NASCIMENTO, 2012, p. 13).

O modelo econômico hegemônico está fundamentado na entrada de recursos da natureza e na inevitável saída de resíduos. Do ponto de vista material, a economia transforma bens naturais valiosos em rejeitos que não podem mais ser reutilizados, comprometendo severamente os serviços ecossistêmicos. A questão central das atividades econômicas certamente não é a produção de lixo e sim a "felicidade humana", ou seja, o fluxo imaterial de bem-estar gerado pelo processo. De acordo com Latouche (2012 p.4), aí reside o principal contrassenso.

> Na passagem da felicidade ao PIB per capita, efetua-se uma tripla redução: 1) a felicidade terrestre é assimilada ao bem-estar material, sendo a matéria concebida na acepção física do termo; 2) o bem-estar material é reduzido ao bem-possuir estatístico, isto é, à quantidade de bens e serviços comerciais adquiridos, produzidos e consumidos; 3) a avaliação da soma dos bens e serviços é calculada de forma bruta, ou seja, sem considerar a perda do patrimônio natural e artificial necessário à sua produção.

Em síntese, o autor afirma que, com o passar do tempo, ao experimentarmos que o consumo não faz a felicidade, passamos a viver uma crise de valores. "A sociedade dita desenvolvida, da opulência, se baseia em uma produção massiva, mas também em uma perda de valores" (p.6). A essência da proposta do *decrescimento* seria então, a da autolimitação e simplicidade voluntária, da abundância frugal, da reabilitação do espírito da doação e da promoção da convivialidade (LATOUCHE, 2012).

Nos últimos anos, diversos países latino-americanos, como Equador e Bolívia, incorporaram nas suas constituições o conceito do *bem-viver*, que nas línguas dos povos originários corresponde ao Sumak Kawsay (quéchua), Suma Qamaña (aimará), Teko Porã (guarani). Para alguns sociólogos e pesquisadores, temos aí uma das grandes novidades no início do século XXI. No momento em que o mundo ocidental vive uma crise profunda, o *bem-viver* seria um novo paradigma que poderia nos ajudar a sair do caos em que nos encontramos.

O *bem-viver* pode ser considerado um princípio ético-moral que nos foi legado pelos índios andinos, mas que encontra expressões próprias nas demais comunidades indígenas. Hoje, segundo Arkonada (2010), surgem novas construções híbridas entre conceitos milenares da cosmovisão indígena, como o *bem-viver*, e conceitos centenários, ocidentais e modernos, como a ética ou a moral.

Não se pode dissociar esse modo de vida de conceitos como descolonização (do poder e do saber) e desmercantilização da vida.

"A expressão *bem-viver*, própria dos povos indígenas da Bolívia, significa, em primeiro lugar, 'viver bem entre nós'. Trata-se de uma convivência comunitária intercultural e sem assimetrias de poder [...]. É um modo de viver sendo e sentindo-se parte da comunidade, com sua proteção e em harmonia com a natureza [...], diferenciando-se do 'viver melhor' ocidental, que é individualista e que se faz geralmente a expensas dos outros e, além disso, em contraponto à natureza" (RAUBER *apud* LESBAUPIN, 2010).

O valor que pode ser atribuído à natureza está em função do modelo de sociedade que se quer construir. A natureza é a condição de possibilidades para a vida humana e, em tal virtude, seu relacionamento com as sociedades humanas depende da forma como elas se visualizam e se projetam no futuro. Em uma sociedade mercantil, o valor atribuído à natureza se dará sempre no sentido de convertê-la em parte de suas rendas. Ao mesmo tempo, a natureza será o receptáculo de todos os seus desperdícios, porque não existe nenhuma consideração com respeito a ela que não esteja implícita na noção de valor. Em sociedades diferentes, em que a noção de valor é distinta, a natureza se converte em uma parte da vida dessa sociedade. A natureza se entrelaça de tal forma que está presente em cada ação que essa sociedade gera, ou seja, não existe uma separação entre sociedade e natureza (DÁVALOS, 2010).

É justamente no afastamento da sociedade da natureza que reside a origem primeira da crise ambiental. De acordo com Leff (2006), trata-se de uma crise civilizatória da cultura ocidental, da racionalidade da modernidade e da economia do mundo globalizado. É, sobretudo, a crise desse pensamento que se impôs ao mundo negando o outro, a começar pela negação desse outro absoluto – a natureza, o ambiente. Esse distanciamento se cristaliza numa inércia frente a urgência demandada pelas questões socioambientais.

> A inércia social é doravante incompatível com a urgência ecológica, a dinâmica da degradação ambiental sendo mais rápida que a evolução das crenças e comportamentos humanos. E, sobretudo, mais veloz do que as medidas tomadas para o enfrentamento do problema (LÉNA; NASCIMENTO, 2012, p. 9).

A EMERGÊNCIA DO ANTROPOCENO

Nas últimas quatro ou cinco décadas um conjunto de eventos, conferências internacionais, convenções e protocolos abordou a crise ambiental. Constata-se que a situação ambiental piorou muito e que o ritmo de degradação se acelerou. A princípio, o reconhecimento de que existe uma contradição incontornável entre um estoque de recursos finitos, muitos dos quais irreprodutíveis na escala de vida humana, e um crescimento infinito apregoado pelo sistema econômico, parece ser inquestionável (VEIGA, 2015).

Paul Crutzen, cientista holandês prêmio Nobel de Química de 1995, avaliando o grau do impacto ambientalmente destruidor das atividades humanas afirmou que o mundo entrou em uma nova era geológica: a do *Antropoceno*, termo que representa um novo período da história da Terra em que o ser humano se tornou a causa da escalada global das mudanças ambientais (VEIGA, 2015). Nas últimas seis décadas, na medida em que o PIB mundial crescia e os recursos naturais eram canalizados para o desfrute do consumo e do bem-estar humano, houve uma investida exponencial sobre todos os ecossistemas do Planeta. Dito de outra forma, o progresso humano tem significado regresso ambiental.

A humanidade tem afetado não só o clima da Terra, mas também a química dos oceanos, os habitats terrestres e marinhos, a qualidade do ar e da água, os ciclos de água, nitrogênio e fósforo, alterando os diversos componentes essenciais que sustentam a vida no planeta. Cerca de 30 mil espécies são extintas a cada ano, reduzindo a biodiversidade da Terra de modo irreversível (ALVES, 2012). As pressões antropogênicas sobre o sistema terrestre alcançaram uma escala em que uma mudança ambiental global abrupta ou irreversível não pode mais ser descartada. Desaparecem biomas inteiros a uma velocidade mensurável durante o período de vida de um ser humano. Nesse momento, o futuro de muitos organismos vivos é incerto. Não somente as plantas e os animais silvestres estão em perigo, uma vez que cada vez mais pessoas padecem das consequências da deterioração ambiental (MATIAS, 2015). Nesse aspecto, Löwy (2012) chama a atenção para a preocupação central que deve recair sobre a "humanidade", ao invés do "planeta", porque, segundo ele, o planeta, qualquer que seja o estrago que façamos, vai continuar tranquilo, girando. Ele não será atingido. Quem será

afetada pelo desastre ecológico será a vida no planeta, serão as espécies vivas, dentre elas a nossa, o Homo sapiens. Segundo Löwy (2012, p. 7):

> [...] esse é o âmago do problema, que serve para evitar discussões um pouco abstratas, como "temos que salvar o planeta". Porém, não é o planeta que está em perigo, somos nós e as outras espécies vivas. Isso porque a lógica atual do sistema, de expansão e crescimento ao infinito, e o atual modelo de desenvolvimento, que segue a lógica do produtivismo e do consumismo, conduzem, inexoravelmente – e independentemente da boa ou da má vontade de empresários ou governos – à degradação do meio ambiente e à destruição da natureza.

A "pegada ecológica", indicador didático da degradação ambiental, traduz a quantidade de espaço biologicamente produtivo necessário a cada indivíduo, considerando a região ou país, para produção de alimentos e absorção de resíduos – em especial os gases de efeito estufa – tem atingido valores que superam a biocapacidade planetária. Os países industrializados alcançaram IDH superiores a 0,85 às custas de pegadas ecológicas que ultrapassam, e muito, o limite *per capita*. Léna e Nascimento (2012, p. 9) destacam que "para elevar o IDH de 0,80 a 0,88 (8 pontos) representa, em média, multiplicar a pegada ecológica por três, enquanto passar de 0,60 para 0,80 (20 pontos) não chega a multiplicar a pegada por dois". É a sociedade de consumo, ou mesmo de hiperconsumo a responsável por esse *overshoot*. O desafio, portanto, é enorme: diminuir drasticamente a pegada ecológica dos países industrializados e fazer com que os países emergentes e em desenvolvimento não ultrapassem o limite aceitável. É nesse ponto que a questão ecológica encontra a justiça e a ética: cada ser humano deve ter os mesmos direitos, o mesmo acesso à riqueza global e estar submetido as mesmas restrições.

Por mais que o progresso técnico, juntamente com a mobilização social, tenha contribuído para reduzir a insustentabilidade de alguns dos mais importantes processos produtivos atuais, a verdade é que o consumo de materiais, de energia e as emissões de gases de efeito estufa não cessam de aumentar: os ganhos de eficiência foram globalmente mais que contrabalançados pela elevação espetacular do consumo, ficando evidente que a trajetória atual das sociedades humanas é insustentável. A sustentabilidade tem sido associada a um modelo de economia que tem como fundamento o progresso material ilimitado, supondo que eles não comprometem a base de recursos da natureza. É como se nada, nenhuma ação humana alterasse a realidade biofísica do ecossistema em que se

encontra inserido o sistema econômico (CAVALCANTI, 2012). Considerando que o conceito de sustentabilidade sugere um legado permanente de uma geração a outra, passa a incorporar o significado de manutenção e conservação permanente dos recursos naturais. Isso exigiria, num primeiro momento, avanços científicos e tecnológicos que ampliem permanentemente a capacidade de utilizar, recuperar e conservar esses recursos, mas, sobretudo, considerando novos conceitos de necessidade humanas para aliviar as pressões da sociedade sobre eles.

A capacidade planetária de sustentar o desenvolvimento deve, então, levar em consideração a capacidade dos ecossistemas e as necessidades das futuras gerações. Aqui cabe um destaque – a capacidade dos ecossistemas é frequentemente associada ao estoque de recursos naturais, renováveis e não renováveis. A preocupação seriam os últimos, em razão de sua exiguidade e finitude em um horizonte qualquer do futuro. Para eles, o avanço científico e tecnológico deveria prover as soluções.

Historicamente passa-se da preocupação com a progressiva exiguidade de recursos ambientais, especialmente os não reprodutíveis, que sustentam o processo econômico, para seu reconhecimento como geradores de "serviços ecossistêmicos". Trata-se de reconhecer que o fator limitante fundamental não é a finitude do estoque de materiais não renováveis, mas de capacidade ecossistêmica de absorvê-los e manter um equilíbrio favorável à vida humana (ROMEIRO, 2012).

A premissa básica é de que as atividades econômicas, a coesão das sociedades e o bem-estar humano são profunda e irremediavelmente dependentes dos serviços ecossistêmicos, ou seja, os benefícios diretos e indiretos obtidos pelo homem a partir do funcionamento dos ecossistemas. "Enquanto serviços essenciais de suporte à vida há uma necessidade premente em se preservar os ecossistemas, garantindo sua capacidade de provisão dos seus fluxos de serviços" (ANDRADE; ROMEIRO, 2009, p. 2). Também chamados de serviços ambientais, os serviços ecossistêmicos são os bens ou serviços que a natureza e seus ecossistemas fornecem ao homem e que são indispensáveis para sua sobrevivência, estando associadas principalmente à qualidade de vida e ao bem-estar da sociedade. Portanto, o fator limitante maior é o meio ambiente como produtor de serviços ecossistêmicos e não como produtor de matérias-primas não renováveis, uma vez que tais serviços não são substituíveis por capital e, por conseguinte, incompatíveis com a lógica de mercado.

SUSTENTABILIDADE FORTE E FRACA

Os serviços ecossistêmicos estão claramente associados ao conceito de sustentabilidade "forte", que destaca a obrigatoriedade de manter constantes, pelo menos, os serviços do "capital natural", em oposição ao conceito de sustentabilidade "fraca", que toma como condição necessária e suficiente a regra de que cada geração legue à seguinte a somatória dos três tipos de capital, o propriamente dito, o natural-ecológico e o humano-social (VEIGA, 2010).

Tanto a sustentabilidade forte como a fraca estão vinculadas à dimensão técnica da sustentabilidade, como bem define Foladori (2001). A ênfase à vertente técnica da sustentabilidade é explicitada em todo um conjunto de problemas ambientais: poluição, depleção dos recursos naturais e no campo social, o excesso de população. Evidencia-se, portanto, uma questão técnica como denominador comum: os limites físicos com os quais nos defrontamos. De acordo com Foladori (2001, p.17-8), trata-se de uma visão equivocada, uma vez que a sociedade nunca se defronta em seu conjunto com limites físicos. "Pelo contrário, a sociedade humana, antes de se deparar com limites naturais ou físicos, está frente a frente com contradições sociais".

> Essa forma – radical, distante e abstrata de abordar a problemática ambiental – conduz para que a assimetria de poderes se torne secundária. Ora, o problema advindo da crise ambiental não é de que o planeta e/ou a vida estejam ameaçados de extinção em curto ou médio prazo. Podemos afirmar taxativamente que não somos capazes de destruir o planeta ou a vida nele existente. O que está em jogo é, em primeiro lugar, se as próximas gerações terão condições de viver com uma qualidade de vida pelo menos próxima à que almejamos para todos atualmente, e que muitos já a têm (NASCIMENTO, 2012 p. 56).

Nesse contexto, Nascimento (2012) também chama atenção para o fato de que a questão da sustentabilidade coloca no centro do debate interesses de natureza geral e não aqueles específicos de grupos ou classes sociais, o que escamoteia a assimetria de poder no âmbito da sociedade. E vai além: essa aparente invisibilidade é agravada pela forma como é apresentada a questão ambiental, como sendo a vida ou morte da humanidade. Cabe aqui um realce: quando se emprega a expressão *humanidade*, fatalmente se elimina um aspecto central da questão que é a forma como cada segmento da sociedade se relaciona com o

ambiente, ou seja, a humanidade não constitui um todo homogêneo que será afetado de forma equitativa pelos desdobramentos da crise ambiental. Trata-se, como bem sublinha Acselrad (2008), de clara evidência que a discussão acerca da sustentabilidade se pauta em categorias socialmente vazias, que não contemplam a diversidade social e, principalmente, as contradições que se cristalizam na disputa por recursos escassos.

Nessa perspectiva, a noção de sustentabilidade deveria estar fortemente apoiada no campo das relações sociais, considerando que tal noção remete às relações entre a sociedade e a base material de sua reprodução, ou seja, às diversas formas sociais de apropriação e uso dos "recursos ambientais". Fica claro, portanto, que além do distanciamento do embate social, predominante na maior parte das discussões a respeito de sustentabilidade, tem-se enfatizado uma abordagem tecnicista, segundo a qual se ignora a legitimidade de diferentes modalidades de apropriação dos recursos do território, recaindo sobre os processos tecnológicos a "mágica tarefa" de reconstruir o que foi degradado pela cultura capitalista do consumismo. Portanto, como afirma Veiga (2010), a sustentabilidade suplanta as tradicionais definições para assumir a concepção de uma noção, de um novo valor.

Nesse sentido, é muito oportuno retomar a análise de Veiga (2010) acerca das duas mais conhecidas definições de sustentabilidade: a amplamente difundida pelo Relatório Brundtland "alcançar as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de alcançar suas próprias necessidades" e a não menos difundida metáfora do tripé, "em que, econômico, social e ambiental são analiticamente separados para se juntarem depois numa espécie de triângulo mítico" (ABRAMOVAY, 2010 p. 1). De acordo com Veiga (2010), em ambos os casos não se considera o essencial: é inconcebível a separação da economia da ética e a sociedade da natureza. Abramovay (2010, p.1) define:

> No que se refere à definição de Brundtland, por exemplo, não é possível falar genericamente de necessidades, presentes ou futuras, sem que se discutam os padrões de consumo contemporâneos. Quanto ao tripé, a sustentabilidade não consiste em fazer mais do mesmo, mas com um pouco menos de dano ambiental e um pouco mais de preocupação social. O que está em jogo é o sentido e o significado, para as sociedades contemporâneas, do objetivo básico em torno do qual se organizam as políticas e os agentes econômicos: o crescimento incessante da produção de bens e serviços e sua medida consagrada, o PIB.

Zacarias (2012, p.126-27) faz uma síntese das abordagens acerca da relação do desenvolvimento e ambiente:

> De um lado, estrutura-se um pensamento que se opõe à ideologia do capital, formado por pensadores críticos ao modelo de produção capitalista, por movimentos sociais, fora da lógica do mercado. Para esse pensamento, as condições que levam à degradação ambiental têm causas econômicas e políticas e sua gênese está ligada às relações sociais que se firmam entre os seres humanos a partir da maneira como se distribuem os meios de produção. [...] A partir dessa concepção, não é possível entender os problemas de depredação do meio ambiente sem levar em conta o modo de produção capitalista da sociedade contemporânea. De outro lado, estrutura-se uma corrente de pensamento atualmente hegemônica, defendida por representantes ligados às instituições financeiras multilaterais e às grandes corporações internacionais. Nessa concepção, defende-se que o cerne dos problemas ambientais está ligado ao desperdício de matéria e energia, portanto, um limitador para a expansão da economia e para o crescimento do mercado. Além disso, defende ações da chamada modernização ecológica, destinadas essencialmente a promover ganhos de eficiência e ativar mercados. Age principalmente no âmbito da lógica econômica, conferindo ao mercado a capacidade institucional de resolver a degradação ambiental, economizando o meio ambiente e abrindo mercados para novas tecnologias ditas limpas.

De acordo com a autora, é a partir desses pressupostos que essa última corrente vem construindo as propostas de desenvolvimento sustentável e economia verde, como alternativas para enfrentamento da atual crise do capital e da crise ambiental em curso. Zacarias (2012) ressalta que as alternativas defendidas pelo campo hegemônico preconizam a capacidade de alcançar o desenvolvimento sustentável dentro da ordem do capital, como se fosse possível reformar o capitalismo, atingir um capitalismo mais verde, mais respeitoso com o meio ambiente, com propostas que se restringem a processos de produção, tecnologia, reciclagem, eficiência energética, consumo responsável, despolitizando o debate.

Retoma-se aqui a dimensão técnica da sustentabilidade, uma visão equivocada, segundo Foladori (2001), uma vez que desfoca para o campo técnico um problema político. Associa-se a isso a frequente vinculação de uma responsabilização individual em relação aos problemas ambientais. Veiga (2010) afirma que as mudanças pontuais de comportamento são insuficientes quando a preocupação é a sustentabilidade. Nesse mesmo sentido, Lesbaupin (2010) corrobora afirmando que não basta fazer coleta seletiva de lixo, evitar o desperdício

de água, substituir os carros a gasolina por carros elétricos. Na verdade, o que é preciso mudar é o tipo de desenvolvimento. Desde o século passado, a economia é centrada na produção crescente e no consumo incessante. O objetivo prioritário da economia dominante é o crescimento econômico: o critério universal de avaliação de um país é o PIB, quanto mais produzir, quanto mais vender, melhor é o país, melhor está sua economia.

Zizek (2017) pontua o discurso ecológico dominante que nos interpela como se fôssemos culpados, individualmente pela dívida com a saúde planetária. As implicações ideológicas de tal individualização são evidentes: ocupados em exame de consciência pessoal, há um deslocamento de foco de questões muito mais pertinentes sobre a nossa civilização industrial como um todo. "Esta empreitada de culpabilização encontra também uma saída mais fácil: reciclar, comer orgânicos, utilizar fontes de energia renováveis, etc. Em boa consciência, nós podemos continuar nosso alegre caminho" (ZIZEK, 2017, s.p). Nesse sentido, Dias (2016) também faz uma crítica à prática da educação ambiental da sociedade, enfatizando que ela estacionou nos elementos de gestão ambiental, lixo, coleta seletiva, reciclagem, economia de água, energia, poluições. A questão ambiental e, por consequência, a educação, é uma questão política e deve ser um caminho para superar o que se chama de "falha de percepção social". A questão está centrada na lógica de mercado que vê a natureza como um fornecedor de capacidade infinita e gratuita. Neef (2007) vai além, questionando o papel da universidade:

> A universidade não está cumprindo o papel que deveria. Ela deixou de ser uma instituição orientadora, que fazia críticas à sociedade, para se converter numa máquina a serviço do mercado. A universidade é cúmplice de um mundo que ela não aprova. [...] Como é possível educar um economista hoje com livros clássicos que não contêm palavras como ecossistema e natureza? Como é possível aceitar que a economia se considere um sistema fechado, sem nenhuma relação com outros sistemas? Um economista não pode ignorar o funcionamento do ecossistema. Se isso ocorre, a responsabilidade é da universidade (MAX NEFF, 2007, s.p.).

Portanto, como assevera Löwy (2012), o culpado dessa história não é o ser humano em geral, mas um modelo específico de desenvolvimento econômico, industrial, moderno, capitalista, globalizado, neoliberal: esse é o responsável pela atual crise ecológica e pela ameaça que pesa sobre a humanidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise ambiental emerge no mundo contemporâneo como a expressão de uma crise civilizatória: uma crise dos modos hegemônicos de compreensão do mundo, do conhecimento científico e da razão tecno-econômica institucionalizada, cujo reflexo é a desconexão das condições de sustentabilidade da vida. A construção de um mundo sustentável coloca o desafio de questionar o pensamento, os paradigmas dos modelos de desenvolvimento, da ciência econômica, das estratégias de poder e do discurso do desenvolvimento sustentável. Esse questionamento recai sobre a capacidade de alcançar o desenvolvimento sustentável dentro da ordem do capital, como se fosse possível reformar o capitalismo, atingir um capitalismo mais verde, mais respeitoso com o meio ambiente, com propostas que se restringem a processos de produção, tecnologia, reciclagem, eficiência energética, consumo responsável, despolitizando o debate. Desenvolvimento é, sobretudo, desdobrar as potencialidades existentes nas pessoas e na sociedade para que tenham vida plena e possam viver bem. A premissa básica é de que as atividades econômicas, a coesão das sociedades e o bem-estar humano são profunda e irremediavelmente dependentes dos serviços ecossistêmicos, ou seja, os benefícios diretos e indiretos obtidos pelo homem a partir do funcionamento dos ecossistemas.

Sem dúvida, a confluência do desenvolvimento com o ambiente é o campo controverso. Entretanto, a questão primeira é: trata-se do desenvolvimento de quê? E para quem? Centrar a economia no ser humano, em suas necessidades, capacidades, saber e criatividade significa focalizar como objetivo maior o desenvolvimento humano, contrapondo a visão hegemônica centrada na lógica de mercado que vê a natureza como um fornecedor de capacidade infinita e gratuita. Portanto, é necessário reconhecer que o fator limitante maior é o meio ambiente como produtor de serviços ecossistêmicos, essenciais à reprodução da vida, e não como produtor de matérias-primas não renováveis, uma vez que tais serviços são insubstituíveis por capital e, por conseguinte, incompatíveis com a lógica de mercado.

O crescimento econômico tem que estar a serviço do desenvolvimento humano e social, isto é, precisa contribuir para o melhor viver, tanto em curto como em longo prazo. É necessário ter uma visão crítica acerca da abordagem

tecnicista da sustentabilidade e do mercado autorregulado, distinguindo claramente entre crescer para acumular lucros e ampliar o controle dos mercados e crescer para bem distribuir socialmente os frutos do crescimento e ter presente que os ecossistemas não representam meros insumos à economia, e, sim, o essencial suporte a todas as formas de vida.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Sustentabilidade – A Legitimação de um Novo Valor.** São Paulo: Valor, 2010.

ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e Meio ambiente,** n 5, jan./jun. 2008, UFPR. p. 49-60.

ALVES, J. E. D. **Holoceno e Antropoceno, EcoDebate**. 2012. Disponível em: https://www.ecodebate.com.br/2012/08/08/holoceno-e-antropoceno-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/. Acesso em: 12 mar. 2017.

ANDRADE, D. C.; ROMEIRO, A. R. Serviços ecossistêmicos e sua importância para o sistema econômico e o bem-estar humano. **Texto para Discussão**. IE/UNICAMP, Campinas, n. 155, fev. 2009.

ARKONADA, K. Descolonização e Viver Bem são intrinsecamente ligados. In: Sbardelotto, M. Sumak Kawsa, Suma Qamaña, Teko Porã. O Bem-viver. **IHU- on Line**. UNISINOS: São Leopoldo, Ed. 340, Ano X, 23.08.2010. ISSN 1981-8469. p. 10-13.

ARRUDA, M. **Tornar o real possível**: a formação do ser humano integral, economia solidária, desenvolvimento e o futuro do trabalho. Petrópolis: Vozes, 2006.

BOFF, L. **Sustentabilidade**: O que é – O que não é. Petrópolis: Vozes, 2012.

CAVALCANTI, C. Sustentabilidade: mantra ou escolha moral? Uma abordagem ecológico-econômica. **Estudos Avançados.** São Paulo, v. 26(74), p. 35-50, 2012.

DÁVALOS, P. Sumak Kawsay: uma forma alternativa de resistência e mobilização. In: Sbardelotto, M. Sumak Kawsa, Suma Qamaña, Teko Porã. O Bem-Viver. **IHU- On Line**: São Leopoldo: UNISINOS, Ed. 340, Ano X, 23.08.2010. ISSN 1981-8469. p. 4 -10.

IHU On line, São Leopoldo: UNISINOS: Edição 485, 16 maio 2016. Disponível em: http://www.ihuonline.unisinos.br/edicao/485. Acesso em: 12 maio 2017.

FOLADORI, G. **Limites do desenvolvimento sustentável.** (Trad.). Campinas: Unicamp, 2001. 220p.

GARCIA, E. Decrescimento e bem-viver: algumas linhas para um debate adequado. In: LÉNA, P.; NASCIMENTO, E.P. (Org.). **Enfrentando os limites do crescimento**: sustentabilidade, crescimento e prosperidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p. 201-28.

LATOUCHE, S. O decrescimento como condição de uma sociedade convivial. **Cadernos IHU**, Instituto Humanitas Unisinos: São Leopoldo: UNISINOS, Ano 4 - nº 56 - 2006 - 1679-0316.

______. **Pequeno tratado do decrescimento sereno**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

______. Convivialidade e decrescimento. **Cadernos IHU**, Instituto Humanitas Unisinos: São Leopoldo: UNISINOS. Ano 10, nº 166, 2012. ISSN 1679-0316.

LEFF, E. **Racionalidade Ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LENA, P.; NASCIMENTO, E. P. Apresentação. In: **Enfrentando os limites do crescimento**: sustentabilidade, crescimento e prosperidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p. 9-22.

LESBAUPIN, I. **Por uma nova concepção de desenvolvimento.** 1 de nov. 2010. Disponível em: https://diplomatique.org.br/por-uma-nova-concepcao-de-desenvolvimento/ Acesso em: 21 jun. 2017.

LÖWY, M. Ecossocialismo: alternativas de desenvolvimento para superar o modelo produtivista-consumista. In: **Por um outro desenvolvimento**. São Paulo: ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. 2012. p. 7-16.

MATIAS, E. F. P. A crise ambiental. In: MATIAS, E. F. P. **A Humanidade contra as cordas**. São Paulo: Paz e Terra, 2015. p. 17-25.

MAX NEEF, M. O economista chileno Manfred Max-Neef contrapõe crescimento econômico e qualidade de vida. **Entrevista** realizada em 17 abr. 2007. Disponível em: http://www.parceirosvoluntarios.org.br/o-economista-chileno-manfred-max-neef-contrapoe-crescimento-economico-e-qualidade-de-vida/. Acesso em: 25 jun. 2017.

NASCIMENTO, E. P. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 26 (74), p. 51-64, 2012.

ROMEIRO, A. R. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica, suas relações com a economia dominante e a economia ambiental. **Estudos avançados,** n.74, nov., 2012.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras. 2000.

______. **Sustentabilidade**: a legitimação de um novo valor. Senac: São Paulo, 2010.

______. **Para entender o desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Ed 34, 2015.

ZACARIAS, R. S. Do "Desenvolvimento Sustentável" à Economia Verde. **Temporalis**. Brasília (DF), ano 12, n.23, p.125-151, jan./jun. 2012.

ZIZEK, S. **Reciclagem, comidas orgânicas, andar de bicicleta**. Não é assim que nos salvaremos o planeta. Disponível em: http://controversia.com.br/reciclagem-comidas-organicas-andar-de-bicicleta-nao-e-assim-que-nos-salvaremos-o-planeta-2/. Acesso em: 24 jun. 2017.

CAPÍTULO 4

ANÁLISE DE UM MODELO DE GESTÃO COOPERATIVISTA E COMO SUAS ESTRATÉGIAS CONTRIBUÍRAM COM A SUSTENTABILIDADE DOS ASSOCIADOS: O CASO COOPEROQUE

Roberto Ajala[1]
Raquel Borghetti[2]
Edio Polacinski[3]
Luciana Scherer[4]
Edson Bolzan[5]

1 Mestre em Gestão Estratégica das Organizações (URI). Professor e Coordenador do Curso de Administração da URI Cerro Largo. Contato: roberto@uricl.com.br

2 Mestra em Desenvolvimento (UNIJUÍ). Professora da URI Cerro Largo. Contato: borghettiadministrativo@via-rs.net

3 Doutor em Engenharia da Produção (UFSC). Professor da URI, Cerro Largo. Contato: edio.pk@gmail.com

4 Doutoranda em Desenvolvimento Regional (UNIJUÌ). Professora da URI Cerro Largo. Contato: lucianascherer@yahoo.com.br

5 Mestrando em Gestão Estratégica das Organizações (URI). Professor e Diretor Geral da URI Cerro Largo. Contato: bolzanedson@via-rs.net

INTRODUÇÃO

Tem sido crescente a busca de novas alternativas que corroborem o processo de sustentabilidade. Essas alternativas já existem em muitos espaços geográficos, mas geralmente não têm sido objeto de estudos mais detalhados sobre suas potencialidades e dificuldades. Este capítulo apresenta o estudo que buscou mais informações sobre o sistema cooperativista e sua contribuição com o desenvolvimento local em seu espaço de atuação. Nesse sentido, destaca-se que nas cooperativas agrícolas têm sido priorizadas as atividades que levem à organização dos agricultores, renda das famílias, aos baixos índices de poluição, à preservação das culturas e tradições locais e à manutenção das pequenas propriedades rurais.

Nesse contexto, buscou-se investigar o seguinte problema de pesquisa: qual o modelo de gestão adotado pela COOPEROQUE e como ele contribuiu com a sustentabilidade dos associados? A partir dessa problemática, o objetivo foi, portanto, analisar o modelo de gestão cooperativista adotado pela COOPEROQUE e sua contribuição com o desenvolvimento dos associados.

O cooperativismo tem se mostrado um agente propulsor no desenvolvimento das localidades onde está inserida a Cooperativa Agrícola Mixta São Roque – COOPEROQUE, que há longo período vem sendo mencionada em diversas organizações como um exemplo no meio cooperativista devido ao seu sucesso, como uma cooperativa que optou por construir uma organização que prioriza a atuação local. Esse trabalho foi reconhecido de maneira significativa no dia 03 de junho de 2013, quando a cooperativa recebeu em Novo Hamburgo (RS), no salão de eventos da FENAC, o Prêmio Mérito Empresarial Gaúcho 2013, concedido àquelas que se destacaram em 2012 no cenário estadual.

Assim se suscita a curiosidade de entender as condições segundo as quais uma cooperativa poderia desenvolver-se, se posicionando, ainda, como um importante propulsor de desenvolvimento local, de forma a poder compreender e buscar orientações para a promoção do desenvolvimento em outros contextos cooperativistas. Com base nisso, procura-se explorar as ações estratégicas empreendidas pela COOPEROQUE durante sua trajetória.

REFERÊNCIAS DE ANÁLISE

Conforme Baldus e Willens, citados por Pinho (1966, p. 7), do ponto de vista sociológico, "cooperação é uma forma de integração social e pode ser entendida como ação conjugada em que pessoas se unem de modo formal ou informal, para alcançar o mesmo objetivo". A cooperação pressupõe, necessariamente, a liberdade de trabalhar em comunidade.

Segundo Rodrigues (2002), o cooperativismo, analisado de uma forma doutrinária, é a reunião de um conjunto dogmático de princípios que compõem a doutrina, ou, ainda, é um sistema econômico-financeiro que objetiva a transformação e consolidação social. A sociedade cooperativa é a reunião de pessoas para a realização de atividades econômicas em comum por meio de uma organização coletiva e democraticamente controlada, que busca, em conjunto e mediante objetivos comuns, a obtenção de melhorias de condições de vida e de renda dos integrantes do grupo.

Para analisar as perspectivas das organizações cooperativas é fundamentalmente necessário acompanhar os processos de gestão e as imposições impostas pelas forças externas. Empreender a gestão é contribuir para a continuidade de atuação dessas organizações no mercado. Para que isso ocorra, as organizações cooperativas devem fundamentar-se em boas práticas de gestão, direcionadas pela realização de planejamento adequados e possíveis de serem atendidas, sintonizando-se aos anseios dos seus cooperados.

Quando está em questão a profissionalização da gestão nas cooperativas, existem dois aspectos importantes: um está relacionado à profissionalização da direção da cooperativa e outro está ligado à contratação de profissionais especializados para auxiliarem no processo decisório dos dirigentes. A necessidade de profissionalização dos dirigentes das cooperativas é uma questão de sobrevivência para o futuro. As cooperativas não podem mais ser administradas por amadores, curiosos ou aprendizes em um mundo em que os negócios estão extremamente complexos (HAAS; REISDORFER, 2012).

A estratégia de uma cooperativa pode ser conceituada como um processo cuja finalidade é possibilitar o alcance da situação futura desejada pela organização. E, senão o único, mas, pelo menos, o principal instrumento utilizado nesse sentido é o planejamento estratégico, cujo desenvolvimento inclui três diferentes

níveis de estratégias: estratégia corporativa, que se refere às decisões relativas ao negócio em que a empresa deve entrar e sair e como deve distribuir os recursos entre os diferentes negócios em que está envolvida; estratégia em nível de unidade de negócio ou estratégia competitiva, que se refere aos meios pelos quais a empresa busca vantagem competitiva em cada um desses negócios mais importantes; e estratégia funcional, que inclui as decisões, ações desenvolvidas pelas diversas áreas funcionais da empresa, tais como produção, marketing, fianças, materiais e gestão de pessoas. (ANDRADE, 2012).

METODOLOGIA DA PESQUISA

O estudo que constitui este capítulo é de natureza qualitativa, configurada em um estudo de caso, com o intuito de identificar uma estrutura cooperativista e sua contribuição com o desenvolvimento local, baseada na percepção dos atores sociais de uma cooperativa agrícola localizada em Salvador das Missões, nas Missões do Rio Grande do Sul.

Com relação aos seus objetivos, caracteriza-se como descritivo e exploratório. Descritivo, porque exige o levantamento de informações utilizando conceitos teóricos a respeito do tema, com vistas a identificar os componentes necessários para a elaboração do processo. A pesquisa descritiva tem como objetivo principal a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre as variáveis (GIL, 2002).

De acordo com Triviños (2006), independente do tipo de coleta de dados, para obtenção de resultados científicos no campo das ciências humanas e sociais, as informações devem mostrar coerência, originalidade, consistência e objetividade, em concordância com os aspectos de critérios internos de verdade e de critérios externos de intersubjetividade.

Uma das técnicas utilizadas para a coleta de dados foi a análise documental, com a qual foram avaliados estatuto e relatórios de gestão que forneceram as informações necessárias para a compreensão estrutural da cooperativa agrícola. Richardson (2008) ressalta que a análise documental "pode ser definida como a observação que tem como objeto não os fenômenos sociais, quando e como se produzem, mas as manifestações que registram estes fenômenos e as ideias elaboradas a partir deles".

A coleta documental junto à organização é de extrema importância, pois através dela o pesquisador tem uma base de dados do estudo que está realizando. Através da autorização da empresa é possível conseguir uma visão geral e consistente da organização possibilitando que o estudo seja mais bem aprofundado (YIN, 2005).

Outra técnica utilizada para a coleta de informações foi a entrevista semiestruturada com as pessoas que participam do sistema cooperativista, como presidente, superintendente, o diretor administrativo e alguns cooperados, que foram escolhidos de forma aleatória. As entrevistas formam realizadas numa amostra diversificada com o intuito de perceber as diferentes representações sobre a COOPEROQUE e sobre a sua influência na trajetória de desenvolvimento da Vila Santa Catarina. Richardson (2008) comenta que "a entrevista é uma técnica importante que permite o desenvolvimento de uma estreita relação entre pessoas". "É o modo de comunicação no qual determinada informação e transmitida de uma pessoa A para uma pessoa B".

RESULTADOS

Modelo de gestão da COOPEROQUE

Quanto à gestão adotada pela Cooperativa, para os gestores, o modelo é tradicional, pois a estrutura da gestão é composta pelo Conselho de Administração, Conselho Fiscal e o Presidente, que são eleitos pelos associados em assembleia. Otmar Afonso Langer ocupa o cargo de presidente há 20 anos e atua na Cooperativa no dia a dia, exercendo suas funções e, quinzenalmente, reúne-se com o Conselho de Administração, responsável por contratar os profissionais para gerenciar os negócios da Cooperativa. Os profissionais contratados ocupam os cargos de Superintendente e Diretor Administrativo, e eles são responsáveis por levar os planos de curto, médio e longo prazo para o Conselho, que tem a função de analisar e discutir essas propostas e aprová-las ou não. Os gestores afirmam que na maioria das vezes as propostas são aprovadas. O cargo de Superintendente é ocupado por Elmart Strake, "filho do primeiro sócio fundador, Vice-presidente e Diretor Gerente da COOPEROQUE", que atua como colaborador da cooperativa há 53 anos e há 32 anos ocupa o cargo de Superintendente.

A administração da cooperativa é realizada pelo Superintendente e pelo Diretor Administrativo. O Sr. Elmar Strake afirma que além das atividades rotineiras é responsável pelas grandes negociações, como a comercialização de grãos, fertilizantes, agrotóxicos e a busca de recursos financeiros, e que aos poucos está delegando algumas responsabilidades dessas atividades ao Diretor Administrativo, Sr. Mauro Resch.

Cabe ressaltar que na COOPEROQUE, quando são eleitos novos membros do Conselho Fiscal e do Conselho de Administração através da AGO, a Diretoria Executiva permanece a mesma. Segundo os dirigentes, essa é uma estratégia para dar continuidade ao desenvolvimento da cooperativa, estratégia que se incorporou à cultura da Cooperativa, pois é adotada há 62 anos. A COOPEROQUE nunca enfrentou disputa eleitoral ao longo dos seus 62 anos. A diretoria sempre foi eleita por aclamação na AGO, o que, segundo os dirigentes, "é muito bom, pois quando há disputa dentro da cooperativa isso acaba dividindo os associados, e isso não é bom".

Para os associados, o modelo de gestão adotado pela Cooperativa é bom, pois afirmam que a gestão é séria e transparente. Vários entrevistados citam qualidades profissionais do Superintendente Sr. Elmar Stracke, demonstrando que ele é referência para os associados na gestão da Cooperativa.

O planejamento da Cooperativa

Para que a Cooperativa seja conduzida por um modelo de gestão eficaz, é de fundamental importância que os gestores tenham um processo de planejamento definido. Oliveira (2011) alega que o planejamento estratégico não deve ser visto como uma previsão sobre o futuro, mas como um conjunto de ações estratégicas para eventos variados que podem, ou não, se concretizar, daí a necessidade de adaptá-lo sempre que necessário. Almeida (2001) corrobora essa ideia ao afirmar que um planejamento formal excessivamente rígido pode frustrar estratégias potenciais. O planejamento precisa ser flexível para não correr o risco de imobilizar a organização.

Sobre o processo de planejamento, os gestores da COOPEROQUE afirmam trabalhar com planejamento, pois são realizadas reuniões semanais entre a diretoria executiva (presidente e secretário) com os prepostos (superintendente e

Diretor Administrativo), quando são discutidos, avaliados e analisados aspectos relevantes de todos os setores da Cooperativa. Nessas reuniões são propostas as ações a serem tomadas em curto, médio e longo prazo, que posteriormente são encaminhadas para análise ao Conselho de Administração. Também são realizadas reuniões mensais com os principais setores da cooperativa: Setor de Cereais, Laticínios e Indústria, onde as proposições e ações são discutidas, bem como são definidos os planos de metas.

Quando questionados sobre o planejamento em longo prazo, percebemos que ele está centrado em investimentos em construções, pois os gestores afirmam que foi iniciada uma obra de um novo escritório com duas novas balanças, para atender a necessidade do complexo de armazéns. Terminando-a, se iniciará a construção de um novo depósito para agrotóxicos e fertilizantes. Quando esse depósito estiver concluído, se iniciará a construção da agroindústria de laticínios, e após a Cooperativa já dispõe de um projeto para reestruturar todo complexo administrativo que envolve supermercado, magazine e agropecuária que será uma construção em torno de 5.000 m². Assim os gestores afirmam ter planejamento definido para os próximos 5 anos.

Participação do associado na tomada de decisão da Cooperativa e acesso à direção

A relação da organização com os cooperados também se configura como importante fator de gestão cooperativa. Através da gestão social, se possibilita o acesso a determinados tipos de benefícios possibilitados através da Cooperativa.

Quanto à participação dos associados na tomada de decisão da cooperativa, os gestores afirmam que os associados participam através da AGO, em que, historicamente, a grande maioria dos associados participa e as principais decisões são colocadas em votação. Mas para os investimentos menores são delegados poderes para o Conselho de Administração junto aos gestores contratados. Quanto ao acesso dos associados à direção os gestores afirmam ser esse um grande diferencial da Cooperativa, pois quando o associado tem necessidade de falar com os administradores da cooperativa ele é atendido.

Sobre a participação na tomada de decisão, os associados afirmam que os assuntos mais importantes são postos em votação na AGO e nela o cooperado tem total liberdade de se manifestar para expressar sua opinião.

Quanto ao acesso dos associados à Direção, eles afirmam que os associados têm total liberdade para procurar os gestores da cooperativa e são atendidos por eles. Cabe salientar que, segundo os associados, todos conhecem os dirigentes e todos os dirigentes conhecem o associado, o que, certamente, é um diferencial da Cooperativa.

O órgão deliberativo máximo das cooperativas, a Assembleia Geral Ordinária, acontece na Cooperativa no início do exercício, até o mês de março. Essas assembleias podem servir como verdadeiro exercício da democracia ou simplesmente como legitimadoras das decisões tomadas pelos dirigentes, dependendo do relacionamento que se estabeleça entre organização e associado, e depende do nível de envolvimento que tenha na cooperativa. Em relação às eleições, nunca houve mais que uma chapa concorrendo para a presidência da Cooperativa. O atual presidente ocupa o cargo desde 1993. Esse seria um ponto negativo crítico no caso desenvolvido pela COOPEROQUE, uma vez que se tem orientação na rotatividade dos cargos como parte da filosofia cooperativista. Entretanto, também não se pode afirmar que isso se constitui num problema infranqueável, desde que a manutenção dos cargos seja de consenso em assembleias.

Períodos estratégicos e eventos

Nesta fase da pesquisa identificaremos, a partir da caracterização histórica da trajetória da organização, os eventos críticos de maior relevância que possibilitaram os resultados alcançados pela COOPEROQUE. Entende-se por eventos críticos "as mudanças estratégicas de uma organização" (WBATUBA, 2004, 162). Para Sausen (2003), estudar as mudanças pressupõe, então, não apenas adotar um modelo de referência, tampouco procurar unidade e coerência entre modelos, mas, principalmente, enriquecer-se no conhecimento de suas diferenças e complementariedades. Considerar a simultaneidade de perspectivas é de fundamental importância para construir o entendimento do real significado da mudança estratégica.

Os eventos críticos levantados foram separados por períodos estratégicos. "O período estratégico é caracterizado por um conjunto de decisões que cria um padrão de comportamento estratégico caracterizado por período" (WBATUBA, 2004, 162). Assim, para período estratégico importantes faremos uma descrição de eventos críticos que caracterizaram as mudanças estratégicas processadas

naquele período. Essa descrição foi possível a partir das entrevistas realizadas pelo pesquisador durante o trabalho de campo.

A seguir reúnem-se em duas tabelas que apresentam os períodos estratégicos que foram definidos juntamente com a alta direção da cooperativa estudada e os eventos críticos que foram definidos a partir da análise documental e das entrevistas, com seu respectivo ano ou períodos de acontecimento a serem detalhados posteriormente.

Tabela 1 – Períodos estratégicos

Períodos Estratégicos	Descrição
I – 1951 a 1980	Adaptação e Identidade
II – 1981 a 2014	Estruturação e Consolidação

Fonte: Autor (2014).

Tabela 2 – Eventos críticos

Eventos críticos	Ano
Fundação da Cooperativa	1951
Tentativa de expansão	1959
Suínos a base da economia	1951 - 1990
Recessão	1970 - 1980
Implantação do repasse agrícola	1981
Estruturação da Cooperativa	1984
Impulso agroindustrial	1993
Investimentos em construções e qualidade	1997
Fomento a bacia leiteira	2007
Agricultura de precisão	2008
Prêmio Mérito Empresarial Gaúcho	2013

Fonte: Autor (2014).

Uma vez que a COOPEROQUE tem suas bases voltadas à gestão cooperativa, em sua essência, segundo teve seu significado já detalhado, percebe-se que os períodos não são determinados por sequência cronológica, uma vez que as ações não são limitadas, sobrepondo suas características nesta trajetória, tendo como primeira fase 1951 a 1980, e segunda fase de 1981 a 2014. A Cooperativa sempre empreendeu estratégias que iam ao encontro de dois componentes

da gestão cooperativa (gestão empresarial e gestão social). O que lhe proporcionou desenvolvimento no sentido mais amplo por combinar ações diversas e complementares para desenvolver a organização e a localidade. A seguir serão apresentados os períodos estratégicos da Cooperativa.

Primeiro período estratégico: fase de “adaptação” e “identidade” foi voltada à constituição da COOPEROQUE. As ações empreendidas nesse período demonstraram necessidade de buscar a independência comercial. Esse período foi constituído pelos seguintes eventos críticos: fundação da cooperativa, tentativa de expansão, suínos como base da economia e a recessão.

Em 1º de novembro de 1951, 33 agricultores fundaram a Cooperativa Agrícola Mixta São Roque Ltda, na comunidade hoje Vila Santa Catarina. Esses agricultores integralizaram Cr$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros), como capital inicial, sob a liderança do Professor Seno Marcos Stracke, seu primeiro gerente. O principal objetivo do grupo era a compra de insumos e venda da produção em comum, para fugir dos intermediários no comércio particular que, na época, já era forte na região.

Em 1960, a Cooperativa adota uma estratégia de expansão com a instalação de um Posto de Recebimento de Mercadorias, no município de Roque Gonzáles, que logo após foi transformado em filial. Essa ação que visava o crescimento da Cooperativa não teve sucesso e, logo em 1962, ocorre o desmembramento da filial de Roque Gonzáles. Após essa tentativa de expansão frustrada, a Cooperativa não demonstrou mais interesse em expandir com novas filiais. Os dirigentes atuais afirmam que a Cooperativa não tem intenção de crescer horizontalmente, mas, sim, verticalmente, sempre prestando mais serviços aos seus associados. A suinocultura foi a base de sustentação da cooperativa durante várias décadas. Considerada como alicerce da Cooperativa, a criação de suínos exerceu um papel de grande importância econômica para a região. Atuando nas áreas de fomento, assistência e comercialização, a Cooperativa, ao longo desses anos, sempre garantiu insumos básicos e comercialização da produção aos criadores associados que se dedicaram a essa atividade. Atividade que na década de 90 perdeu forças e foi absorvida por grandes empresas, que adotaram o sistema de integração com os produtores, sistema que hoje ainda é adotado pelo setor. Devido a essa condição de mercado, a Cooperativa se viu obrigada a buscar outras alternativas, que serão descritas nos próximos períodos. Outro fator importante

que lembra a época foi a construção da primeira sede, em 1954, com 402 m^2, que hoje ainda é utilizada e abriga parte da agropecuária da Cooperativa.

As maiores dificuldades, porém, foram sentidas na década de 70, com o surgimento das grandes cooperativas tritícolas, que com suas estruturas faraônicas foram dominando as cooperativas agrícolas mistas de pequeno porte. Nesse período, muitas dessas cooperativas foram incorporadas e outras acabaram encerrando suas operações, quando a COOPEROQUE relutou para não ser incorporada.

Apesar do período difícil enfrentado, a direção e seus associados nunca deixaram de confiar no desenvolvimento da Cooperativa, que conseguiu manter-se independente. Nesse período, percebeu-se a necessidade de mudança. Era preciso buscar um diferencial. O sistema adotado atendia as principais dificuldades dos associados, mas isso ainda não era suficiente.

Segundo período estratégico: fase de "estruturação" e "consolidação" caracterizada por ações voltadas ao crescimento da COOPEROQUE. As diversas ações empreendidas demonstraram a necessidade de articular a organização. Buscar e criar articulação e bases sólidas. Esse período foi constituído pelos seguintes eventos críticos: implantação do repasse agrícola, estruturação da Cooperativa, impulso agroindustrial, investimentos em construções e qualidade, fomento à bacia leiteira, agricultura de precisão de Prêmio Mérito Empresarial Gaúcho.

Percebendo a dificuldade que os produtores rurais enfrentavam na época em relação ao acesso aos recursos financeiros para cultivar suas lavouras, a direção buscou uma alternativa que realmente suprisse essa necessidade, implantando o repasse agrícola. Foi uma estratégia que fortaleceu a parceria entre Cooperativa e associados, marcando o início da segunda fase.

Com a implantação do repasse agrícola, a Cooperativa adotou um sistema que vinculou a venda dos insumos e o recebimento da produção do associado. Com isso, a Cooperativa passou a vender mais insumos e receber mais produção. O repasse agrícola é adotado até os dias de hoje. O agricultor não precisa procurar o banco para efetuar o seu financiamento. Ele vai até a Cooperativa, que encaminha sua proposta de financiamento para o banco, avalizando todos os financiamentos contratados neste sistema. Esse período lembra a revolução do campo pela mecanização agrícola e exploração comercial de cereais, caracterizado pelo binômio trigo e soja.

Foi na década de 80 que a COOPEROQUE mais cresceu e se estruturou para absorver o aumento da produção proporcionada pelo sistema de repasse agrícola adotado na fase anterior. Esse período registra os investimentos: a cooperativa investiu em assistência técnica através de agrônomos e técnicos agrícolas, e essa estratégia foi fundamental para o desenvolvimento do associado, pois levou até ele conhecimento e tecnologia que refletiram no aumento da produtividade; construção de um escritório novo com 88,53 m² na antiga sede; construção de duas moegas de descarga para cereais e balança com capacidade de 60.000 kg; construção do armazém graneleiro com 1.250 m² e capacidade para 120.000 sacas de cereais; instalação do secador de cereais 40kwa e do posto de recebimento de suínos com 377,3 m²; instalação de dois silos metálicos e moega com 619 m², com capacidade de 60.000 sacas de cereais; construção da nova Sede Administrativa, com 1.464m²; construção de dois silos metálicos com 390 m² capacidade de 60.000 sacas de cereais; instalação do Supermercado e Magazine na Sede Administrativa.

O impulso agroindustrial foi marcado pela construção e instalação do moinho de trigo com capacidade de moagem de 120 mil sacas por ano e registro da patente da primeira marca Farinha Missões. O incentivo dado pela Cooperativa e a garantia de comercialização da cultura de trigo deu um novo impulso num momento em que esse e outros setores foram fortemente penalizados. A política econômica globalizada e a ausência de um plano agrícola regional praticamente inviabilizaram a cultura de trigo no Brasil.

Para o superintendente da Cooperativa, "O moinho proporcionou a nossa região a posição de região que mais planta trigo, em proporção à área, no Rio Grande do Sul. Devido a nossa política do trigo, a Cooperativa garante a comercialização, paga melhores preços pela produção, então isso beneficia toda a região onde a Cooperativa está inserida, e também para ajudar o produtor se manter na atividade, isso fortalece a comunidade e fortalece o município com o retorno do ICMS quando maior a produção primaria, mais retorno para o município de origem".

O trigo é uma cultura de inverno que, além de ser mais uma fonte de renda ao associado, também tem uma fundamental importância no ciclo de produção do agricultor, pois serve como cobertura de solo, adubando-o e, assim, beneficiando as outras culturas.

A busca pela qualidade e investimento em construções foi marcada pelos investimentos em programa de qualidade e em construções. Trata-se de importante momento para a Cooperativa, pois seu trabalho foi reconhecido por um órgão externo. A Cooperativa aderiu ao Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade/RS em 1997 e, em 1999, foi congratulada com o Diploma de Distinção ao Mérito, concedido por reconhecimento às organizações que se destacaram.

Em relação às construções, fizeram-se os seguintes investimentos: instalação de mais quatro silos metálicos com capacidades de 120.000 sacas e mais duas moegas; cercado e pavimentação dos silos e armazéns área total 10.000 m²; ampliação do Supermercado em 432 m²; comemorações alusivas aos cinquenta anos de atividades; construção de garagem para caminhões junto ao moinho (165 m²), cobertura para estacionamento do setor de administração (153,75 m²), cobertura metálica para carga e descarga do Supermercado (72 m²); construção de um depósito de insumos e agrotóxicos (1.265 m²); pavimentação em torno do depósito (3.008 m²); construção de dois silos metálicos com capacidade para 100.000 sacas de grãos.

O fomento à bacia leiteira surgiu após confirmada a tendência de centralização do setor suinícola, limitado cada vez mais a poucos produtores e plantéis maiores. O setor de produção primária traça um novo panorama. Produtores que no passado faziam da suinicultura uma atividade paralela à produção de cereais, para completar a renda familiar, estão hoje se estruturando cada vez mais para a atividade leiteira e muitos deles transformaram a produção de leite como atividade principal. A Cooperativa acreditou ser esta a atividade capaz de viabilizar a pequena propriedade, evitando o abandono do campo pelo produtor. Baseada nessa tendência, elaborou um estudo técnico de viabilidade econômica, para a elaboração de um projeto de industrialização do leite e traçou metas para os anos seguintes.

Para o início do projeto, foi construída uma plataforma com capacidade para 240.000 litros/dia, para recebimento e resfriamento – e após comercialização do leit. Foram adquiridos três caminhões/tanque Mercedes Benz novos para coleta do leite e duas caminhonetes VW Saveiro para o departamento técnico.

Para o associado produtor de leite a cooperativa iniciou um projeto de assistência técnica a fim de fomentar a atividade leiteira. Esse projeto é pioneiro no estado do Rio Grande do Sul e iniciou com a participação de 40 produtores, que recebem assistência técnica gratuita. No primeiro ano da implantação,

conseguiu-se aumentar em 100% a produção leiteira. Além desse aumento da produção, também aumentou a qualidade. Além da assistência técnica aos associados produtores, a Cooperativa presta assistência em projetos que visem à compra de implementos, ordenhadeiras, resfriadores, assim como auxilia na busca de financiamentos com juros e condições mais acessíveis. Em 2014, ano deste estudo, o leite era comercializado com a CCGL.

A COOPEROQUE, percebendo a necessidade de aumentar a produção agrícola e adequar o produtor associado às novas tecnologias proporcionadas pelo mercado, iniciou um novo projeto – implantação da agricultura de precisão. Trata-se de tecnologia que permite uma valorização da variabilidade espacial dos atributos do solo e a possibilidade de manejá-lo, visando aumentar a eficiência técnica e econômica do uso de insumos. Para Santi (2012), a utilização do conjunto de tecnologias da agricultura de precisão deve ser vista como uma moderna técnica de gerenciamento dos atributos do solo em uma determinada área, fornecendo subsídios para o adequado aprimoramento do manejo e maximização da eficiência dos recursos produtivos, alicerçado no manejo localizado e no respeito à variabilidade existente no campo.

A Cooperativa adotou o sistema de agricultura de precisão completo. Ela disponibiliza para seus associados a coleta e análise de solo, faz o mapeamento da lavoura, disponibiliza um caminhão especial (twiter) que distribui os corretivos para o solo. Outro caminhão distribui calcário. Todos esses serviços são realizados sem custos aos associados. A Cooperativa também realizou uma parceria com Bayer Leva, com investimentos de R$ 2.108.000,00 na implantação de um sistema de tratamento de sementes. Esse é um sistema inovador para proteção contra pragas e doenças que resulta em qualidade na produção de trigo, milho e soja.

Outros investimentos importantes realizados no período: instalação de sistema de climatização em todo prédio da sede; aquisição e instalação de mais um secador/cereais Joscil e tombadores de cereais para carretões e caminhões; aquisição de dois geradores de energia mais potentes; construção de casa de máquinas para gerador de energia em anexo à agropecuária; construção do depósito de tratamento de sementes em anexo à área do calcário; construção de seis silos de concreto armado com capacidade de 350.000 sacas de grãos; construção de um prédio com balança para pesagem de caminhões no setor de laticínios; aquisição de um caminhão para coleta e um silo para armazenagem de leite

com capacidade de 50.000 litros; aquisição de um caminhão com basculante graneleiro bitrem; construção de uma moderna unidade de recebimento/armazenagem de cereais em substituição ao antigo armazém graneleiro (demolido), com tombador para carretas, novo secador, gerador, transformador, máquina de limpeza, tulhas, elevadores e sistema de captação de partículas e resíduos. Os gestores afirmam que a Cooperativa criou uma equipe própria de construção, devido às constantes obras.

Para coroar a trajetória desta Cooperativa sexagenária, no dia 03 de julho de 2013, a COOPEROQUE recebe em Novo Hamburgo (RS) o Prêmio Mérito Empresarial Gaúcho 2013, concedido às empresas que se destacaram em seu segmento em 2012, no cenário estadual. As empresas participantes são avaliadas por critérios como a condição financeira, histórico de contribuições sociais e fiscais e ação dos gestores. São também consideradas as ações regionais de apoio a questões sociais e ambientais, com destaque ao fortalecimento dos agricultores em suas propriedades.

Sobre a conquista do prêmio os gestores afirmam que ele veio coroar um trabalho que é resultado do respeito e da aplicação dos valores da cooperativa, "trabalho, credibilidade, honestidade e prudência".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do estudo que constitui este capítulo foi "analisar o modelo de gestão cooperativista adotado pela COOPEROQUE e sua influência na sustentabilidade dos associados". Ele foi alcançado, pois foi analisado o modelo de gestão na Cooperativa, que é composto pelo Conselho de Administração, Presidência, Vice-Presidência, Superintendência e Direção Administrativa. O Conselho de Administração reúne-se quinzenalmente com a Diretoria Executiva para discutir as propostas apresentadas pelo superintendente e pelo diretor administrativo, que são profissionais contratados pela Cooperativa para administrá-la. As grandes negociações, como a comercialização de grãos, compra de fertilizantes e captação de recursos financeiros, estão centralizadas no superintendente, que atua há 32 anos na função e afirma estar, aos poucos, delegando alguns negócios importantes ao diretor administrativo.

Para os associados, o modelo de gestão utilizado tem sido de fundamental importância para o desenvolvimento da Cooperativa, e a maioria dos entrevistados

elogia os gestores. Quanto à forma de planejamento utilizada, podemos observar que o método adotado é através da realização de reuniões semanais com a presença do presidente, secretário, superintendente e diretor administrativo quando são discutidos e avaliados todos os aspectos importantes relevantes a todos os setores da Cooperativa. Nessas reuniões são propostas as ações a serem tomadas em curto, médio e longo prazo. Posteriormente, muitas delas serão avaliadas pelo Conselho de Administração. Pode-se observar que o planejamento em longo prazo desenvolvido pela COOPEROQUE está basicamente relacionado a investimentos em infraestrutura.

Quanto à participação dos associados na tomada de decisão e acesso à Direção da Cooperativa, percebemos que a participação no processo de tomada de decisão se dá nas assembleias gerais ordinárias, com a participação de grande número de associados. Na ocasião, os resultados do exercício anterior e os planos futuros que requeiram investimentos maiores são apresentados pela Direção e postos em votação. Ainda sobre a participação dos associados na tomada de decisão, alguns entrevistados contestaram a maneira que a votação é conduzida, pois é utilizada a votação por aclamação e eles acreditam que os associados se sentem constrangidos a manifestar-se. Por isso, defendem que o método de votação ideal seria através do procedimento de contagem e divulgação dos votos.

Quanto ao acesso à Direção, observou-se tanto pelas declarações dos gestores como dos associados que ele é facilitado. Deve-se ressaltar que, para a gestão cooperativista, a forma de administração deve ser conjunta, com atuação mútua entre os cooperados. O desenho organizacional deve dar apoio e suporte que as pessoas necessitam para alcançar tanto os objetivos organizacionais como para obter satisfação em seu trabalho. Para auxiliar no processo de gestão, é importante que haja interação do maior número possível de associados com a diretoria da Cooperativa.

O processo de planejamento na COOPEROQUE é contemplado com planos de curto, médio e longo prazo. Porém, ele se limita a investimentos em infraestrutura, sendo de fundamental importância o desenvolvimento de um planejamento estratégico que envolva a diretoria da Cooperativa e associados. Quanto à sustentabilidade dos associados, podemos perceber que todas as estratégias adotadas convergiram para a busca de sustentabilidade dos associados. Portanto,

para que as cooperativas promovam a sustentabilidade dos seus associados, entendido como melhoria qualitativa e quantitativa das condições de vida, caracterizado a partir das perspectivas teorias que o enfatizam como processo, nas quais os indivíduos se posicionam como sujeitos e não objetos das políticas e ações, é essencial que se realize uma gestão cooperativa eficaz, combinando a gestão empresarial com a gestão social.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. I. R. de. **Manual de planejamento estratégico**: desenvolvimento de um plano estratégico com a utilização de planilhas Excel. São Paulo: Atlas, 2001.

ANDRADE, A. R. de. **Planejamento Estratégico:** formulação, implementação e controle. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Altas, 2002.

HAAS, F. R.; REISDORFER, V. K. Estudos de casos: Modelos de gestão e políticas adotadas nas cooperativas de produção e comercialização da agricultura familiar na microrregião de Cerro Largo-RS – Brasil. In: **II Encontro Brasileiro de Pesquisadores em Cooperativismo**. Porto Alegre, 2012.

OLIVEIRA, D. de P. R. de **Manual de gestão das cooperativas:** Uma abordagem prática. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PINHO, D. B. **A doutrina cooperativa nos regimes capitalista e socialista.** São Paulo: PIONEIRA, 1966, p. 272.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RODRIGUES, R. Cooperativismo, o rosto humano da economia. **Revista SEBRAE**, 2002, nov./dez., 8 p., Brasília-DF.

SAUSEN, J. O. **Adaptação estratégica organizacional**: o caso da Kepler Weber S/A. Ijuí: UNIJUI, 2003.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução a pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2006.

VALADARES, J. H. **Participação e poder**: o comitê educativo na cooperativa agropecuária. Lavras: UFLA, 1995. 81 p. (Dissertação – Mestrado em Administração Rural).

WBATUBA, B. R. et al. Mudança Estratégica Organizacional: Análise de um período histórico estratégico da Cooperativa Tritícola Serrana LTDA – Cotrijuí. In: **Desenvolvimento em questão** – Revista do programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ano 2, n.3, jan./jun., 2006.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

PARTE VI

DESENVOLVIMENTO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A sexta parte deste livro constitui-se de seis capítulos do grupo temático "Desenvolvimento e participação social". Esse é outro tema que vem adquirindo espaço importante nas pesquisas desenvolvidas nas instituições da rede na medida em que procura identificar as diferentes formas e os diversos espaços de participação e de controle social nas dinâmicas de desenvolvimento das sociedades. A relação entre participação social e qualidade do desenvolvimento tem se evidenciado nos debates contemporâneos, especialmente a partir da superação do modelo da Guerra Fria e do advento dos processos de redemocratização na América Latina. A qualidade do desenvolvimento passa, cada vez mais, pela generalização de processos democráticos, com intensa participação dos indivíduos e das organizações da sociedade civil.

O primeiro capítulo trata da temática da transparência na gestão pública, abordando a regulamentação da Lei de Acesso à Informação no Brasil e a realidade da transparência passiva nos municípios do COREDE Missões (RS). O segundo aborda o tema da responsabilidade social, analisando a experiência da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), extensão Cerro Largo, em suas atividades de extensão universitária. O terceiro analisa a

experiência da consulta popular (RS) como instrumento de democracia participativa e de governança, através do estudo dos dados evidenciados no período de 2005 a 2014, no COREDE Missões. O quarto capítulo aborda o tema da gestão social, através da análise de uma experiência concreta de gestão municipal, implantada em Mato Queimado (RS), a partir de seu processo de instalação, em 2001, até o ano de 2017. O quinto reflete sobre a participação das mulheres na política, abordando a experiência vivida por duas prefeitas da região das Missões (RS), no exercício de suas funções gerenciais e políticas no setor público: as prefeitas de Sete de Setembro e de São Paulo das Missões que foram reeleitas em seus cargos. O último capítulo reflete sobre a condição de (in)visibilidade social experimentada pelos catadores de materiais recicláveis no município de Cerro Largo (RS), chamando atenção para suas condições de trabalho e inserção social, mesmo que exerçam papel fundamental na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

CAPÍTULO 1

A REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A REALIDADE DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA NOS MUNICÍPIOS DO COREDE MISSÕES

Micheli dos Santos[1]
Monize Sâmara Visentini[2]
Mariele Juliane Kessler[3]

1 Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS – Campus Cerro Largo). Especialista em Administração Estratégica (UNIASSELVI). Bacharel emAdministração (URI). Contato: micheli.santos@uffs.edu.br

2 Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS – Cerro Largo). Doutora em Administração (UFRGS). Orientadora. Contato: monize.visentini@uffs.edu.br

3 Graduada em Administração (UFFS – Campus Cerro Largo). Contato: marielekessler@hotmail.com

INTRODUÇÃO

A temática transparência na gestão pública vem ganhando destaque nos últimos anos, sendo o acesso à informação reconhecido por importantes organismos da comunidade internacional como direito humano fundamental (CGU, 2013). Prova disso foi a realização, no ano de 2003, da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção (CNUCC), cujo texto foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e, posteriormente, promulgado pelo Decreto 5687, de 31 de janeiro de 2006, passando a vigorar no Brasil com força de lei.

Além do destaque internacional do direito de acesso à informação, outro fator que contribuiu para aceitação dessa prerrogativa foi a democratização de vários países a partir dos anos 90, aliada ao desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TICs) que mudaram intensamente a relação das sociedades com a informação e o uso que fazem dela. Em 1990 apenas treze países haviam adotado esse tipo de lei, enquanto que atualmente cerca de noventa países de todas as regiões do mundo já possuem leis nacionais de acesso à informação (CGU, 2013).

De acordo com Angélico (2012), a implantação de uma lei de acesso à informação pode ser realizada em um processo "de cima para baixo" ou de "baixo para cima" e no Brasil esta implantação ocorreu em um processo "de cima para baixo", separando as figuras formuladoras das políticas das figuras que executam estas políticas. Neste cenário, o que motiva a realização deste trabalho é a ideia de que mais do que atender as prerrogativas legais impostas pela legislação vigente, deve-se permitir que a transparência na gestão pública, através da disponibilização do acesso à informação, se constitua em uma política de gestão que garanta o exercício da cidadania e o consequente controle social. Com foco no nível municipal, foi abordada a questão da regulamentação da Lei de Acesso à Informação e a transparência passiva, considerando que a implantação da lei não se encerra no processo de criação de Portais ou Sistemas de Informação ao Cidadão (SICs), pelo contrário, a implementação da Lei é o início de um diálogo contínuo entre a Administração Pública e a sociedade, na busca por melhores caminhos para a gestão pública (CGU, 2013).

Assim, ao analisar a gestão pública em nível municipal, prioriza-se o espaço local; mesmo sabendo da importância das políticas macro é em âmbito local que a vida flui, que as pessoas interagem e preocupam-se com os problemas que querem ver resolvidos, sendo fundamental valorizar este espaço para viabilizar a prática da cidadania, facilitar a vida social e, o desenvolvimento local (ABREU; LEOPOLDINO; MELO, 2008).

TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

O foco da transparência está em minimizar a discordância informacional entre os cidadãos e os gestores públicos, por meio de ações que exibem suas atividades. Há transparência na divulgação de uma informação quando ela é disponibilizada sem ressalvas, incluindo todos os elementos relevantes, compreensível, confiável, de qualidade e de forma que permita aos interessados darem contribuições a seu respeito (LOYA, 2004). Em um sistema óptico, transparência é a propriedade de ser transparente. Isso quer dizer que o sistema permite que a luz vá de um ponto a outro, o que possibilita a visibilidade do conjunto (CRUZ, 2010, p. 24).

O objetivo da transparência deve ser garantir ao cidadão, de forma individual, o acesso às informações que transmitam o desempenho dos governantes, explicitando as ações que estão em andamento, as executadas em períodos anteriores e as que estão em fase de planejamento, através de ampla divulgação por meio eletrônico e realização de audiências públicas, nas quais devem ser disponibilizados planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem como das prestações de contas e pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas (SILVA, 2009). A informação deve estar disponível a qualquer tempo, sendo que um governo transparente não se limita apenas em disponibilizar informações relacionadas à sua gestão, mas também a deixar disponíveis informações de gestões anteriores a sua, para que os cidadãos tenham a possibilidade de traçar um paralelo que lhes permita acompanhar a evolução da máquina pública (SILVA, 2009).

Dessa forma, a transparência torna-se um dos fragmentos da publicidade, garantida pela Lei Complementar 131/2009 – Lei da Transparência, porém, engloba mais que o princípio da publicidade, previsto na Constituição Federal de 1988, pois traz a possibilidade da participação do cidadão na gestão pública,

permitindo-lhe conhecer e intervir nos projetos, planos e nas ações públicas. Seu propósito é vedar ações imprevistas e impróprias, como o uso indevido do patrimônio público, por parte dos gestores, ampliando o acesso dos cidadãos às informações públicas, em todas as esferas, com a finalidade de construir um país mais democrático, propiciando à sociedade desempenhar o controle social, colaborando na efetivação de uma gestão mais eficaz e eficiente (SOUZA et al., 2009).

Em geral, a legislação brasileira tem normatizado elementos mínimos que devem ser considerados no exercício da transparência pelos gestores públicos, priorizando a chamada transparência fiscal. A Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), foi implantada em nível nacional como uma política pública de transparência e *accountability*, cuja aplicabilidade se dá a todas as unidades federativas. Tal dispositivo garante ao cidadão um direito constitucional, ao mesmo tempo em que impõe à União, aos seus entes, estados e municípios a responsabilidade pelo seu atendimento. A legislação obriga, além do cumprimento da transparência ativa[4], já exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o cumprimento da transparência passiva[5].

Segundo Gomes Filho (2005), ao implementar qualquer política de transparência na gestão pública deve-se considerar duas perspectivas, sendo a primeira relacionada a disposição de abertura por parte de quem é detentor do poder, no sentido de retirar obstáculos ao acesso à informação por parte daqueles sobre quem o poder é exercido; e a segunda referente à disposição de informar, disponibilizando informações suficientes para visibilidade do poder diante daqueles sobre quem ele se exerce.

Diante do exposto, conceitua-se a expressão "acesso à informação pública" como materialização do conceito de transparência pública (ANGÉLICO, 212), podendo-se dizer que somente existe transparência na gestão pública se houver a possibilidade de participação do cidadão (CASALI, 2014). Nessa perspectiva, transparência tem como função deixar-se visível, indo muito além da simples

4 De acordo com o Art. 7º do Decreto Nº 7.724/2012, "é dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei Nº 12.527/2011".

5 O Art. 9º do Decreto Nº 7.724/2012, prevê que, "os órgãos e entidades deverão criar Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), com o objetivo de: atender e orientar o público quanto ao acesso à informação; informar sobre a tramitação de documentos nas unidades; e receber e registrar pedidos de acesso à informação".Segundo Hoch, Rigui e Silva (2012), a transparência passiva refere-se ao meio pelo qual o poder público é provocado mediante requerimento do cidadão, a fornecer informações detalhadas de seu interesse.

disponibilização de informações, sendo necessária a possibilidade de interação entre o ente que divulga essas informações e o sujeito social que se interessa por tal informação (CASALI, 2014).

Nesse sentido, criada pela Controladoria Geral da União (CGU) em 2015, a Escala Brasil Transparente (EBT) é uma metodologia para mensurar a transparência pública em estados e municípios brasileiros, com o propósito de investigar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI). A aplicação dessa metodologia oferece a divulgação de uma métrica, que atribui uma nota de 0 a 10 pontos, sendo 25% da nota atribuída para a regulamentação da LAI e 75% para a efetiva existência e atuação dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC).

Mesmo a EBT sendo uma metodologia recentemente criada, pesquisadores a utilizam para investigar como os municípios do Brasil vêm atendendo suas obrigações frente à LAI, a citando-se Dantas (2015), que realizou um estudo de caso sobre transparência e controle social na gestão pública brasileira, com base na legislação, ferramentas e avanços recentes. Arruda (2016) também investigou a transparência subnacional, através das variáveis determinantes para o atendimento da LAI nos municípios brasileiros.

METODOLOGIA

A pesquisa caracteriza-se como descritiva, que, de acordo com Gil (2008), busca descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis, a partir da utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados como questionários, entrevistas e a observação. Neste caso, a coleta de dados foi realizada nos portais eletrônicos das 25 prefeituras municipais que pertencem ao COREDE Missões, para verificação do grau de cumprimento às normas da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), por meio da aplicação da EBT (Escala Brasil Transparente) e a realidade da transparência passiva. Dessa forma, trata-se de uma pesquisa quantitativa, que, segundo Malhotra (2001, p. 155), "procura quantificar os dados e aplica alguma forma de análise estatística".

Considerando o tamanho da amostra, optou-se por realizar um estudo censitário, no qual os parâmetros de demarcação da população a ser investigada são denominados de parâmetros populacionais, que se constituem basicamente

de números, como a proporção de consumidores fiéis a uma determinada marca, abrangendo, neste caso, a contagem completa dos elementos da população amostral, tendo em vista ser uma técnica sugerida para populações pequenas (MALHOTRA, 2001).

Os portais eletrônicos foram observados e avaliados no período de outubro de 2016 a março de 2017, primeiro na coleta de dados e depois na revisão da coleta, utilizando como parâmetro para o recolhimento dos dados a avaliação da regulamentação da LAI e a transparência passiva, por meio da existência e funcionamento do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), através da resposta do questionamento constante no quadro a seguir.

Quadro 1 – Ficha Técnica de avaliação dos portais eletrônicos, com base na EBT

Nº	Fato	Capitulação legal
1	Foi localizada a regulamentação da LAI pelo Poder Executivo?	Art. 42 Lei nº 12.527/11
2	Na regulamentação, existe a previsão para autoridades classificarem informações quanto ao grau de sigilo?	Art. 27 Lei nº 12.527/11
3	Na regulamentação existe a previsão de responsabilização do servidor em caso de negativa de informação?	Art.32 Lei nº 12.527/11
4	Na regulamentação existe a previsão de pelo menos uma instância recursal?	Art. 15 Lei nº 12.527/11
5	Foi localizada no site a indicação quanto à existência de um SIC Físico (atendimento presencial)?	Inciso I, Art.9º Lei nº 12.527/11
6	Foi localizada alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?	§2º, Art.10º Lei nº 12.527/11
7	Para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso?	§1º, Art.10º Lei nº 12.527/11
8	Foi localizado no site a possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados?	Inciso I, alíneas "b" e "c" Art.9º, Lei nº 12.527/11
9	Os pedidos enviados foram respondidos no prazo?	§§1º e 2º, Art.11º Lei nº 12.527/11
10	Os pedidos de acesso à informação foram respondidos em conformidade com o que se foi solicitado?	Art.5º Lei nº 12.527/11

Fonte: CGU (2015).

Para tratamento dos dados, foi utilizada a estatística descritiva, constituída de um conjunto de métodos destinados à organização e descrição dos dados

através de indicadores sintéticos ou sumários (SILVESTRE, 2007). Os dados foram tabulados, filtrados e analisados em planilha do Microsoft Excel.

RESULTADOS

Com base nos critérios de avaliação e na análise documental realizada nos ambientes *web*, atendendo ao questionamento 1 (Quadro 1), foi comprovado que apenas sete do total dos municípios investigados (Caibaté, Cerro Largo, Giruá, Porto Xavier, São Paulo das Missões, São Luiz Gonzaga e São Nicolau), correspondendo a 28%, regulamentaram a LAI por instrumento legal (Lei ou Decreto).

O simples fato de regulamentar através de dispositivo legal o acesso à informação não garante que ele esteja ocorrendo na prática. Daí a importância da transparência passiva, entendida como a obrigação do Estado em disponibilizar a todo o cidadão que solicite o acesso a documentos oficiais, exceto aqueles protegidos em razão de segurança nacional, direitos de terceiros ou segurança pública (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO; 2015).

Atendendo às questões 2, 3 e 4 do Quadro 1, nota-se que a Legislação que regulamenta o acesso à informação nos municípios que se adequaram à LAI tem atendido, em geral, o que ela preconiza. Quanto à localização no portal, da indicação quanto à existência de um SIC Físico para atendimento presencial ao cidadão, apenas dois municípios não cumprem com este quesito, Bossoroca e Salvador das Missões. Quanto à questão 5, os requisitos necessários para que o cidadão possa efetuar um pedido de acesso à informação de forma presencial é o nome do órgão para a entrega do pedido, endereço, telefone, horários de funcionamento e o agente público responsável pelo portal de acesso à informação.

Respondendo aos questionamentos 6 a 10, do Quadro 1, foram enviados aos 25 municípios, via SIC eletrônico, quatro pedidos reais de acesso à informação, em quatro áreas distintas, conforme orientação metodológica do guia de aplicação da EBT (CGU, 2015), conforme detalhado no Quadro 2.

Quadro 2 – Pedidos reais de acesso à informação, encaminhados aos municípios do COREDE Missões

Área	Pedido de acesso
Saúde	Solicito, com base na Lei de Acesso à Informação, que me seja enviada uma relação com os hospitais mantidos pelo governo do estado que disponibilizam atualmente o tratamento de quimioterapia.
Educação	Solicito, com base na Lei de Acesso à Informação, que me seja enviada uma relação contendo as escolas da rede estadual de ensino, que possuem Educação para Jovens e Adultos (EJA), atualmente em funcionamento.
Assistência Social	Solicito, com base na Lei de Acesso à Informação, que me seja enviada uma relação com os programas de governo na área da assistência social que deverão ser executados no exercício de 2016.
Regulamentação da Lei de Acesso à Informação	Venho, por meio desta solicitação, pedir que me seja enviado o normativo (Decreto e/ou Lei Municipal) que regulamentou a Lei de Acesso à Informação no município. Caso não exista, solicito que seja informado também.

Fonte: CGU (2015) – adaptado pelos autores.

Por meio do encaminhamento desses pedidos de acesso, foi possível observar a realidade do cumprimento da transparência passiva pelas prefeituras municipais. Considerando o tempo disponibilizado para as respostas ao pedido, que é de 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 10 (dez) dias, de acordo com a própria Lei 12.527/2011, eles foram encaminhados por via eletrônica, recebendo avaliação no período de 06/10/2016 a 21/11/2016 e, posteriormente, revisados no período de janeiro a março de 2017.

Ao que se refere aos meios para efetivar o pedido de informação, a forma mais frequente de solicitação encontrada foi o e-SIC, correspondendo a 84% da amostra, ou seja, 21 municípios. Nos outros quatro (Bossoroca, Dezesseis de Novembro, São Pedro do Butiá e Ubiretama) pode-se encaminhar o pedido por meio de formulários eletrônicos no "Fale Conosco" ou na Ouvidoria, canais que representam modelos básicos de interação em portais eletrônicos institucionais, sendo possível encaminhar o pedido de informação a todos os municípios, conforme detalhado no Quadro 3, no qual também se apresenta o retorno às solicitações.

Quadro 3 – Monitoramento de respostas aos pedidos de acesso à informação

	Cumpre os prazos para resposta das solicitações?				Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?			
Município	1ª pergunta: “Saúde”	2ª pergunta: “Educação”	3ª pergunta: “Assistência Social”	4ª pergunta: “Regulamentação da LAI”	1ª pergunta: “Saúde”	2ª pergunta: “Educação”	3ª pergunta: “Assistência Social”	4ª pergunta: “Regulamentação da LAI”
Bossoroca	X	X			X	X		
Caibaté	X	X		X	X	X		X
Cerro Largo	X	X		X	X	X		X
Dezesseis de Novembro								
Entre Ijuís								
Eugênio de Castro	X	X	X	X	X	X	P	X
Garruchos								
Giruá	X	X	X	X	X	X	P	X
Guarani das Missões								
Mato Queimado	X	X	X	X	X	X	X	X
Pirapó								
Porto Xavier	X	X	X	X	X	X	X	X
Rolador	X				X			
Roque Gonzales								
Salvador das Missões								
Santo Ângelo	X	X	X	X	P	P	X	X
Santo Antônio das Missões	X	X	X	X	P	P	P	
São Luiz Gonzaga	X	X		X	P	P		X
São Miguel das Missões								
São Nicolau	X	X	X	X	X	P	X	X
São Paulo das Missões	X	X	X	X	X	X	P	X
São Pedro do Butiá	X		X		X		X	
Sete de Setembro								
Ubiretama	X	X	X	X	P	P	P	X
Vitória das Missões	X	X		X	X	X		X

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

P= parcialmente

Observou-se, no Quadro 3, que nove municípios (36%) não atenderam ao pedido de acesso à informação, deixando de cumprir a transparência passiva, isto é, para eles a solicitação foi encaminhada via portal eletrônico, mas não houve atendimento da solicitação. Essa é a realidade dos seguintes municípios da região: Dezesseis de Novembro, Entre Ijuís, Garruchos, Guarani das Missões, Pirapó, Roque Gonzales, Salvador das Missões, São Miguel das Missões e Sete de Setembro.

Em uma pesquisa desenvolvida por Raupp (2016) sobre a realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros, os resultados apresentam índices bem maiores, apontando que (73,85%) das prefeituras não atendem aos pedidos de informações encaminhados ou atendem de forma considerada insuficiente e fora do prazo legal. Michener, Moncau e Velasco (2014) realizaram duas avaliações para analisar a aplicação da LAI, enviando 717 pedidos de acesso à informação, sendo 453 deles na avaliação geral e 264 na avaliação do Poder Judiciário, para 173 órgãos públicos dos três poderes e de oito unidades federativas (nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, bem como em suas respectivas capitais, além do Distrito Federal e da União). Houve variação considerável entre as diversas unidades federativas: na pesquisa geral, apenas 315 pedidos (69%) foram respondidos; no Judiciário, apenas 160 (61%), sendo que destes somente 69 (26%) foram considerados como respostas suficientes. Os resultados da pesquisa de Michener, Moncau e Velasco (2014) coadunam com a pesquisa em curso, sendo que, em média, um de cada três pedidos encaminhados foi completamente ignorado, alcançando uma taxa de 33% de não atendimento aos pedidos de acesso à informação.

O fato de as prefeituras não atenderem as solicitações encaminhadas, negligenciando ao pedido de acesso a informação por parte dos pesquisadores (no caso representando um cidadão comum), vem a confirmar o que afirmam Portella e Côrtes (2015, p. 1106), que "não há outra alternativa a considerar senão a de equiparar um SIC-eletrônico inoperante à inexistência de tal sistema, ao menos para fins de enquadramento normativo". Para estes autores, não há valor nenhum na criação e implantação de uma página indicativa do SIC, se os cidadãos não forem atendidos em suas consultas, pois a finalidade deste instrumento virtual é incentivar e estreitar a relação entre governo e cidadão, além de proporcionar maior praticidade no exercício da cidadania e participação popular.

Em 14 dos municípios, correspondendo a 56% da amostra, os pedidos de acesso foram atendidos parcialmente[6]: Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Eugênio de Castro, Giruá, Rolador, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Ubiretama e Vitória das Missões. Esse resultado corrobora o estudo de Pinho (2008), em nove portais eletrônicos dos estados considerados mais desenvolvidos do país e do Distrito Federal, onde constatou que o problema não é de falta de tecnologia, não que esta não deva ser aperfeiçoada e melhorada constantemente, mas sim de cultura política e desenvolvimento político, o que tem impedido os governos de incorporar a cultura de utilização das TICs. Raupp (2016), ao investigar a realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros, observou que o descumprimento da LAI ocorre na maioria dos municípios, ora por problemas no portal, ora por problemas no retorno às solicitações de informações.

E somente em dois, correspondendo a (8%) do total da amostra, os pedidos de acesso à informação foram totalmente atendidos: Porto Xavier e Mato Queimado. Este resultado corrobora o estudo de Raupp (2016), que, mesmo tendo identificado taxas de respostas correspondentes a 22,26%, afirma haver uma inversão entre a regra e a exceção, pelo fato de ser a minoria dos municípios que atende a legislação, quando deveria ocorrer o contrário. A Tabela 1 apresenta um resumo da transparência passiva dos municípios do COREDE Missões.

Tabela 1 – Síntese da transparência passiva dos municípios do COREDE Missões

Categorias	Nº.	Percentual
Municípios em que não foi possível encaminhar o pedido de acesso à informação	0	0%
Municípios cuja solicitação foi encaminhada, mas não houve retorno	9	36%
Municípios em que a solicitação foi encaminhada e houve retorno parcial	14	56%
Municípios em que a solicitação foi encaminhada e houve retorno satisfatório	2	8%
Total	25	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

6 Classificação dada à resposta a pedido de acesso em que a informação solicitada foi franqueada parcialmente ao requerente (CGU, 2015).

De modo geral, compreende-se a partir da Tabela 1 que 36% dos municípios foram considerados pouco transparentes na forma passiva. Em 56% houve retorno parcial aos pedidos de acesso à informação, sendo assim considerados por não atenderem plenamente ao que foi solicitado, encaminhando resposta que não atendia ao requerido e somente 8% dos municípios podem ser considerados transparentes na forma passiva. O mau desempenho na questão da transparência passiva inviabiliza a essência da LAI, visto que esta legislação versa sobre a regulamentação da transparência passiva e sobre a classificação de documentos, além de incorporar informações obrigatórias a efetivação da transparência ativa (ARRUDA, 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentado neste capítulo teve por objetivo verificar o grau de cumprimento às normas da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e a realidade da transparência passiva, por meio da aplicação da EBT nos portais eletrônicos dos municípios do COREDE Missões. Pode-se mencionar que a realidade dos municípios investigados não se apresenta de forma satisfatória, sendo que 36% não atenderam ao pedido de acesso à informação, deixando de cumprir com a transparência passiva, 56% atenderam parcialmente e apenas 8% do total da amostra atendeu totalmente aos pedidos de acesso.

Constatou-se que muito se tem a avançar para que na região de abrangência do COREDE Missões a LAI alcance efetividade, de forma que não seja considerada como uma obrigação jurídica, mas como uma política pública de transparência e *accountability*, que permita através da disponibilização do acesso à informação o exercício da cidadania e o consequente controle social. Nessa perspectiva, Araújo e Mello (2016), em uma avaliação da lei de acesso à informação brasileira, discorrem sobre a prevalência nos municípios de uma "cultura do *pen drive*", a qual não se trata somente da cultura do sigilo, mas da prática da apropriação pessoal, por parte do servidor público, da informação sob seu gerenciamento. Esse servidor não compartilha a informação nem sequer com os demais servidores, muito menos com o cidadão.

Uma pesquisa sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro foi promovida, em 2011, pela

Controladoria-Geral da União (CGU), em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), com servidores públicos, para avaliar a política de acesso à informação pública. Os resultados apontam que, ainda que os servidores percebam como adequada a política de transparência e acesso às informações, a cultura do segredo permanecia nas várias opiniões quanto aos fatores negativos à concretização da legislação de acesso e transparência. Um exemplo demonstrado contempla as solicitações excessivas e descabidas, má utilização das informações, vantagens desproporcionais e indevidas para grupos de interesse bem situados para obter essas informações e usá-las para seus fins privados e uso político das informações obtidas. Por outro lado, os participantes reconheceram pontos positivos que poderiam ocorrer da legislação, como mais transparência sobre as atividades da Administração Pública, redução, combate e prevenção da corrupção e fortalecimento da credibilidade e melhoria da imagem da Administração Pública (CGU, 2011).

Os resultados obtidos contribuem no campo prático e teórico. Em termos práticos, apresenta-se um diagnóstico da regulamentação da LAI e da atual situação da transparência passiva na gestão pública municipal no âmbito do COREDE Missões, permitindo aos cidadãos conhecer melhor o ambiente onde vivem e investem, afim de refletir sobre a eficiência na gestão pública e a suficiência ou não das informações disponibilizadas, para assim poder intervir no processo de formulação de políticas públicas que possam auxiliar no desenvolvimento regional. Teoricamente os resultados da pesquisa contribuem no sentido de propor-se a investigar um tema que, segundo Raupp (2016, p.49), "é evidente a carência de estudos sobre transparência, particularmente em relação à transparência passiva, tema discutido de forma incipiente em eventos e periódicos nacionais".

Cabe destacar que ainda que o estudo tenha rigor metodológico, é necessário apontar suas limitações. Uma delas é o fato de no ano de 2016 ter ocorrido eleições para o pleito municipal, acarretando na mudança de governo na maioria dos municípios que compõem a amostra, o que pode ter influenciado no atendimento aos pedidos de acesso. Outra limitação diz respeito à exiguidade de pesquisas sobre a transparência passiva e a falta de uniformidade na apresentação dos conteúdos nos portais eletrônicos, surgindo dessas limitações campo para futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS

ABREU, J. C. A. de; LEOPOLDINO, C. B.; MELO, D. R. A. Democracia Participativa e Internet: Uma análise sobre os Portais dos municípios da Região das Agulhas Negras/RJ. In: **Encontro de Administração Pública e Governança** (EnAPG). Salvador-BA – 12 a 14 de novembro de 2008. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg267.pdf. Acesso em: 10 mar. 2017.

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à *accountability* democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas, São Paulo, 2012.

ARAÚJO, T. F.; MELLO, M. T. L. Avaliação da Lei de Acesso à Informação Brasileira: uma abordagem metodológica interdisciplinar. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 3, n. 2, jul. 2016, p. 113-134, 2016.

ARRUDA, C. E. G. de. **Transparência Subnacional**: um estudo das variáveis determinantes para o atendimento da lei de acesso à informação nos municípios brasileiros. 2016. 115 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas, São Paulo. 2016.

BRASIL. **Aprova o texto da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Decreto Nº 348, de 18 de maio de 2005. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2005/decretolegislativo-348-18-maio-2005-536880-convencao-28439-pl.html. Acesso em: jul. 2016.

________. **Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Decreto Nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: jul. 2016.

________. **Lei da Transparência.** Lei Complementar n° 131, de 27 de maio de 2009. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 5 jul. 2016.

________. **Lei de Acesso a Informações Públicas.** Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10 jul. 2016.

CASALI, C. J. L. **Portal Transparência Bahia: um passo para a construção de um estado mais transparente**. 2014. 100 f. Dissertação (Mestrado Multidisciplinar e Profissionalizante em Desenvolvimento e Gestão Social) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2014.

CGU – Controladoria Geral da União. **Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no poder executivo federal brasileiro**. Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf. Acesso em: 1º mar. 2017.

________. **Escala Brasil Transparente**. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente. Acesso em: 1º dez. 2015.

________. Controladoria Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. 1ª Edição. Brasília – DF. 2013. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acesso em: 1º set. 2016.

CRUZ, C. F. da. **Transparência da Gestão Pública Municipal**: Referenciais Teóricos e a Situação dos Grandes Municípios Brasileiros. 2010. 140 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Rio de Janeiro, 2010.

DANTAS, Cristovan Grazina. **Transparência e Controle Social na Gestão Pública Brasileira**: um estudo de caso da legislação, ferramentas e avanços recentes. 2015. 63 f. Trabalho Conclusão de Curso (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade Estadual de Campinas, Limeira, 2015.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES FILHO, A. B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, X., 2005, Santiago, Chile. **Anais**... Santiago, Chile. 2005.

LOYA, M. Á. V. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: experiencias en la Unión Europea y México. **México:** Instituto Tecnológico y de Estúdios Superiores de Monterrey. Escuela de Graduados em Administración Pública y Política Pública, 2004.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MICHENER, R. G.; MONCAU, L. F. M.; VELASCO, R. B. **Estado brasileiro e transparência: avaliando a aplicação da lei de acesso à informação**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2014.

PINHO, J. A. G. de. Internet, governo eletrônico, sociedade e democracia no Brasil: algumas questões básicas em debate. **Revista VeraCidade**, v. 3, n. 3, p. 1-20, 2008.

PORTELLA, A.; CÔRTES, A. Q. Análise crítica do acesso à informação pública nos municípios baianos com mais de 100 mil habitantes. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 07, nº 03. p. 1092-1111, 2015.

RAUPP, F. M. Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios Brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**. UFSC, Florianópolis, v. 13, n. 30, p. 34-52, set./dez. 2016.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVESTRE, A. L. **Análise de Dados, Estatística Descritiva.** Lisboa: Escolar, 2007.

SOUZA, A. C. et al. A relevância da transparência na gestão pública municipal. **Revista Campus,** Paripiranga, v. 2, n. 5, p. 6-20, 2009.

ZUCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade.** UFSC, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, jan./abr. 2015.

CAPÍTULO 2

A RESPONSABILIDADE SOCIAL E EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA: AS AÇÕES DA URI CERRO LARGO NO CONTEXTO SOCIAL

Roberto Ajala[1]

Raquel Borghetti[2]

Lucas Zorzo[3]

Luciana Scherer[4]

Edson Bolzan[5]

1 Mestre em Gestão Estratégica das Organizações (URI). Professor e Coordenador do Curso de Administração da URI Cerro Largo. Contato: roberto@uricl.com.br

2 Mestra em Desenvolvimento (UNIJUÍ). Professora da URI Cerro Largo Contato: borghettiadministrativo@via-rs.net

3 Mestre em Ciências Contábeis (UNISINOS). Professor da URI, Cerro Largo. Contato: lucasszorzo@gmail.com

4 Doutoranda em Desenvolvimento Regional (UNIJUÌ). Professora da URI Cerro Largo. Contato: lucianascherer@yahoo.com.br

5 Mestrando emGestão Estratégica das Organizações (URI). Professor e Diretor Geral da URI Cerro Largo. Contato: bolzanedson@via-rs.net

INTRODUÇÃO

Ao longo do tempo, as relações entre organizações e sociedade vêm se transformando e alterando as demandas recíprocas. Em meio às pressões impostas às organizações, a responsabilidade social tornou-se fundamental para o desenvolvimento e crescimento das organizações visto que a sociedade lhes exige uma postura ética e social. Nesse contexto de cobranças e pressões externas por práticas sociais que evidenciem a responsabilidade social das organizações, inserem-se as Instituições de Ensino Superior (IES), que são organizações focadas na Educação e formação de seres humanos. Como formadoras de profissionais, as IES têm importante papel na formação dos seus alunos em contextos que extrapolam as habilidades e competências técnico-científicas, abordando também conhecimentos sobre comunidade, questões sociais, ambientais, culturais e de postura ética e engajada. Sendo assim, cabe às universidades trazer ao conhecimento dos seus alunos os problemas da sociedade em geral e de forma particular da sua região ou cidade para que através deles possam ser criadas soluções viáveis, inovações e responsabilidade com a sociedade de forma geral.

A Universidade Regional do Alto Uruguai e Missões – Extensão Cerro Largo, desde a sua concepção, tem definido como um dos princípios de sua atuação a relação estreita com a comunidade local. Isso significa avançar nas ações de extensão, promovendo uma integração entre os conhecimentos acadêmicos, as problemáticas locais e participação na comunidade.

Nesse sentido, a abordagem de responsabilidade social neste capítulo é construída a partir dos conceitos de extensão universitária e leva em consideração os benefícios para a IES, para os participantes discentes e docentes e para a sociedade. Por meio da extensão universitária, que é alicerçada no diálogo, é possível realizar o processo de interação social, ou seja, o empoderamento das representações coletivas, por meio da combinação entre a teoria e a prática social.

A experiência relatada faz-se a partir de um conjunto de cinco ações realizadas no âmbito da extensão universitária com ações de responsabilidade social na URI Cerro Largo: Curso de Microsoft Excel®, Natal Solidário, Campanha de Doação de Sangue, Campanha Criança Vestida, Criança Feliz e Campanha de Agasalho e Alimentos. O objetivo deste capítulo, portanto, é apresentar as ações

a partir do referencial teórico que posiciona a extensão universitária como ações de responsabilidade social universitária.

Trata-se de tema relevante no contexto do desenvolvimento local por três razões principais. A primeira diz respeito à sistematização de um trabalho que, embora embrionário, serve de referência para a formação de pessoas preocupadas com a problemática socioeconômica da comunidade em que estão envolvidos. A segunda é a apresentação de uma experiência que está sendo construída e que, a partir disso, pode servir de inspiração para novos estudos e novas práticas de intervenção na realidade concreta, o que atende às atuais características do processo de ensino-aprendizagem de um profissional com formação ética. E a terceira é a preocupação da área de ensino, pesquisa e extensão em Administração e Contabilidade em difundir casos e metodologias que possuem perspectivas metodológicas e epistemológicas coerentes com a realidade do docente, do discente e demais integrantes da instituição de ensino.

As opções metodológicas são as próprias das ciências sociais aplicadas, de estilo qualitativo, com a realização de um relato de experiência, que se caracteriza pela obrigatoriedade da demonstração de uma experiência prática para maior compreensão e fundamentação de uma teoria (CESED, S/D. p. 1).

A estrutura do estudo está dividida em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, faz-se a contextualização da URI Cerro Largo, com seu histórico de formação e características atuais. A segunda traz os referenciais de análise: responsabilidade social, extensão universitária e responsabilidade social universitária. Na sequência, apresentam-se as cinco ações de responsabilidade social universitária desenvolvidas pela comunidade acadêmica da URI Cerro Largo.

URI CERRO LARGO: HISTÓRICO E CARACTERÍSTICAS ATUAIS

A Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões (URI) é uma instituição integrada, regional, comunitária e multicampi, reconhecida pela Portaria nº 708, de 19 de maio de 1992, cuja missão é "*Formar pessoal ético competente, capaz de construir o conhecimento, promover a cultura, o intercâmbio, a fim de desenvolver a consciência coletiva na busca contínua da valorização*

e solidariedade humana". A URI, Extensão de Cerro Largo, está inserida no município de Cerro Largo e região. Identifica-se como uma instituição comprometida com o desenvolvimento e o futuro da região onde atua, reconhecendo a necessidade de preparar pessoas para enfrentar os desafios na condução de sua missão institucional, planejando suas ações de modo a atender as necessidades educacionais.

A Unidade de Cerro Largo contribui com a inclusão social e o desenvolvimento econômico e social da região pela proposta de um ensino diferenciado. O seu centro de interesse e busca permanente converge para o ensino superior caracterizado pelo compromisso de entregar à comunidade egressos com condições de atuar, de forma eficaz e a partir de uma formação sólida, atual e humana, nas demandas das organizações e na transformação da realidade social por intermédio do uso de seus conhecimentos adquiridos.

A URI traz em sua bagagem o papel de impulsionadora do desenvolvimento social e regional, pois sendo uma Universidade comunitária, cumpre sua missão, também, como fator de mudança cultural, imprescindível diante deste mundo cada vez mais globalizado, na área econômica e cultural. Assim, a Universidade assume o papel de preparar novos profissionais, gerando e difundindo conhecimento, informação e tecnologia para os setores.

Nesse contexto, temos a URI buscando cumprir seu papel social na comunidade em que está inserida, dando ênfase aos seus projetos de extensão, pois a extensão é vista como uma forma de interação universidade-comunidade, num processo educativo, cultural e científico que articula ensino e pesquisa de forma harmônica e estabelece ação transformadora na relação de troca de informações e saberes. Dessa forma, as políticas de extensão na URI envolvem e criam condições para a formação de cidadãos capazes de integrar-se às ações que promovam o desenvolvimento sustentável da comunidade, difundindo e transferindo conhecimento.

REFERENCIAIS DE ANÁLISE

Os referenciais de análise utilizados no estudo que constitui este capítulo estão alicerçados em uma perspectiva que vai além da epistemologia sobre a atuação da universidade, focando na atuação que extrapola a formação profissional, ou seja, a formação do profissional na sua concepção de ator integrante de uma comunidade.

Nesse sentido, recorre-se à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, colocada na Constituição Federal de 1988 como um princípio a ser seguido, já que, no artigo 207, se estabelece que "as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão" (BRASIL, 1998). Esse princípio, hoje, coloca-se como um requisito para as instituições serem consideradas universidades (MOITA; ANDRADE, 2013) e, portanto, pode ser um ponto de partida para posicionar as funções da universidade no contexto atual. Sendo esse tripé apontado como caminho elementar para a construção de uma universidade de bom nível acadêmico (PUCCI, 1991), ele deve ser integrado, nunca compartimentado; seus elementos devem ser equivalentes e sempre merecer igualdade de tratamento por parte das instituições de ensino superior (RAYS, 2003; MOITA e ANDRADE, 2013).

O entendimento sobre extensão universitária, conforme estabelecido no I Encontro Nacional de Pró-Reitores de Extensão, em 1987, foi corroborado no Plano Nacional de Extensão Universitária:

> A Extensão Universitária é o processo educativo, cultural e científico que articula o Ensino e a Pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre Universidade e Sociedade. [...] é uma via de mão-dupla, com trânsito assegurado à comunidade acadêmica, que encontrará, na sociedade, a oportunidade de elaboração da práxis de um conhecimento acadêmico. No retorno à Universidade, docentes e discentes trarão um aprendizado que, submetido à reflexão teórica, será acrescido àquele conhecimento. Esse fluxo, que estabelece a troca de saberes sistematizados, acadêmico e popular, terá como consequências a produção do conhecimento resultante do confronto com a realidade brasileira e regional, a democratização do conhecimento acadêmico e a participação efetiva da comunidade na atuação da Universidade. (FORPROEX, 2000-2001, p. 5).

A extensão universitária, se por muito tempo fora colocada como uma função menos importante, passa, neste novo contexto a ser integrante de todo um processo que possibilita a relação da universidade com uma realidade concreta, com os saberes e situações que se encontram na sociedade e não necessariamente nas salas de aula e laboratórios, mas também percebendo o contexto social em que está inserido. Por meio do referido tripé é possível articular pesquisa e ensino num único processo de aplicação de saberes e de relação com

a sociedade, já que, como função acadêmica da universidade, visa integrar os saberes gerados nas práticas de ensino e pesquisa para colocar-se como um elo entre a universidade e a comunidade e vem transitar como uma ferramenta de propiciar um reconhecimento de que a universidade tem uma função social. Se colocada ao lado e no mesmo patamar do ensino e da pesquisa, faz-se possível democratizar a universidade, colocá-la em sintonia com a comunidade, com a realidade. Nesse sentido, surge a tendência de repensar a extensão universitária enquanto atividade acadêmica para colocá-la ao lado do ensino e da pesquisa como meio para democratizar o conhecimento produzido e ensinado na universidade e, ao mesmo tempo, possibilitar que esta universidade atenda às demandas mais urgentes da população, na crítica e na reconstrução de uma sociedade mais justa.

Sob essa ótica da extensão universitária, voltado para a coletividade, surge um entendimento relacionado com a responsabilidade social, o segundo referencial abordado nesse estudo. Esse é um conceito que vem se desenvolvendo nos campos das ciências políticas, da economia, da administração e da gestão.

A concepção de Estado mínimo, na qual se tem a doutrina da descentralização das políticas sociais e, ao mesmo tempo, a transferência de responsabilidade para organizações da sociedade civil em relação com o surgimento da responsabilidade social como um paradigma de atuação de organizações, sejam públicas ou privadas para o engajamento da sociedade como um todo para a transformação social. Com o Estado mínimo, baseado em economia de mercado, surgem, talvez como reação, algumas pressões impostas às empresas, no sentido de que seu papel deve ir além da obrigação de geração de lucro para os acionistas, oferta de empregos e cumprimento com as obrigações legais vigentes e devam promover práticas voltadas ao ambiente, natural e humanos, sabedor da necessidade de ir além daquele seu papel básico de geração de lucros, levando em conta também os resultados e impactos das ações e atividades geradas na própria organização, para seus membros, para grupos de interesse com os quais se relacionam e na cidadania coletiva (PERNALETE; ORTEGA, 2010). A partir dessas pressões e das novas demandas da sociedade com as empresas, a responsabilidade social tornou-se fundamental para o desenvolvimento e crescimento das organizações, visto que a sociedade, de certa forma, espera delas uma postura ética e socialmente integrada com as comunidades.

Embora o entendimento sobre responsabilidade social tenha se desenvolvido a partir do argumento de que o papel das organizações deve ir além da geração de lucros e empregos, no início do século XX, esse "ir além" esteve restrito à noção de filantropia (TENÓRIO, 2006). Mesmo que essa noção seja limitada a doação ou ajuda, ela serve como uma concepção embrionária do que se tem no entendimento da responsabilidade social na atualidade:

> A forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais compatíveis com o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para gerações futuras, respeitando a diversidade e a redução das desigualdades sociais (ETHOS, 2011, não paginado).

Dessa forma, parece consenso para diversos autores a noção de que a responsabilidade social vai além do filantropismo, já que pode ser entendida como a ideia de que uma organização deveria olhar além de seus próprios interesses e dar uma contribuição para a sociedade (NICHELS; WOODS, 1999); como o compromisso da organização em relação a sociedade, expressa por atitudes que nela criem um efeito positivo (ASHLEY, 2002);como o grau de obrigações que uma organização assume por meio de ações que protejam e melhorem o bem-estar da sociedade à medida que procura atingir seus próprios interesses (CHIAVENATO e ARÃO, 2004); ou como aquela fundamentada no compromisso pessoal e/ou organizacional com o desenvolvimento sustentável, levando em conta a ética (GONZÁLEZ, 2009). Para Churchil e Peter (2000), a aceitação da responsabilidade social baseia-se, em parte, na visão de que ela interessa para a empresa, mas também é uma questão de ética.

Neste cenário de mudanças nas relações das expectativas da sociedade e pressões externas por práticas sociais que evidenciem a responsabilidade social das organizações, estão inseridas também as Instituições de Ensino Superior (IES), organizações focadas na educação e formação acadêmica, profissional e na produção do conhecimento. Para Severino, (2008) é na universidade que se forma o capital humano e, portanto, não se deve deixar de lado a formação humana integrada à sociedade. Sob esse posicionamento, surge o terceiro referencial de análise que norteia este estudo, a Responsabilidade Social Universitária, hoje requisito inquestionável tanto em IES públicas quanto privadas (ASHLEY,

FERREIRA, REIS, 2006), a qual congrega, a partir de uma visão integrada, sistêmica e holística, a articulação de departamentos e setores, em um projeto de atuação social de princípios éticos e de desenvolvimento social baseado na promoção da equidade e da sustentabilidade, visando à produção e transmissão de saberes, de responsabilidade e à formação de profissionais cidadãos igualmente responsáveis (VALLAEYS, 2006).

A responsabilidade social pode assim ser entendida:

> Capacidade que possui a universidade de difundir e colocar em prática um conjunto de princípios e valores, gerais e específicos, por meio de quatro processos considerados chaves: gestão, docência, pesquisa e extensão universitária, respondendo socialmente desta forma perante a própria comunidade universitária e o país onde está inserida (JIMÉNEZet al., 2006, p. 15).

A Responsabilidade Social Universitária transcende, portanto, o espaço físico da universidade, assumindo um protagonismo crítico, responsável e de caráter ético da instituição para solucionar ou, no mínimo, auxiliar na redução de problemas sociais no ambiente em atua.Assim, no debate acerca da Responsabilidade Social Universitária – aqui entendida sob a epistemologia da Responsabilidade Social no contexto específico das IES –, as ações de extensão universitária assumem um papel significativo (RIBEIRO, 2012), já que o elo, o diálogo e a relação entre a IES e sociedade podem ser colocados por meio da elaboração e execução de projetos e programas de alcance social, tanto no âmbito da instituição quanto na comunidade em que está inserida. É sob esse arcabouço teórico que são desenvolvidas as ações de Responsabilidade Social na URI Cerro Largo, visando, acima de tudo, extrapolar a formação acadêmica, profissional e a produção do conhecimento de seu corpo discente, para além disso, formar um capital humano consciente e comprometido com as questões sociais, culturais, políticas e econômicas, tanto no ambiente interno como externo da instituição.

A URI CERRO LARGO E AS AÇÕES

As ações relatadas são aquelas realizadas a partir do entendimento da necessidade de envolvimento da URI na comunidade em que está inserida. Partindo

do tripé das funções da universidade – ensino-pesquisa-extensão –, elaboram-se algumas ações de intervenção na realidade concreta. Nesse contexto, destacam-se cinco ações importantes: Curso de Microsoft Excel, Natal Solidário, Campanha Criança Feliz, Criança Vestida, Campanha do Agasalho e Mobilização para Doação de Sangue, as quais serão relatadas a seguir.

Curso de Microsoft Excel®

Os softwares de planilhas eletrônicas, tal como o Microsoft Office Excel®, são ferramentas úteis que contribuem com armazenamento, tratamento e controle de bases de dados de informações. Segundo Jacobs, Robinson e De Paolo (2016), por intermédio do uso de Microsoft Excel, é possível organizar as informações de uma empresa a ponto de permitir aos usuários utilizá-las gerencialmente. Adicionalmente, retratam ainda que, com o manuseio de alguns recursos e funções, possibilita situações que permitem ao usuário decidir qual a melhor opção de negócio a escolher. Mais do que isso, pois para Collins (2017), o Microsoft Excel possui recursos avançados a ponto de suportar trabalhos de data *mining* (mineração de dados), que consistem em analisar padrões, relações, correlações e tendências nos dados que expressam as operações das empresas, de maneira a fornecer ideias de novos negócios aos gestores.

Diante da importância da ferramenta Excel nas atividades empresariais, inferiu-se a ideia de que a URI Cerro Largo pudesse ofertar a um grupo de estudantes o curso de preparação profissional quanto ao manuseio do Microsoft Excel, atividade de extensão universitária que se iniciou no ano de 2016. A operacionalização consiste no deslocamento de um professor e uma funcionária da universidade até a escola conveniada, onde ministram o curso no laboratório da escola e auxiliam os alunos a desenvolver as atividades propostas.

O projeto já realizou três experiências: a primeira, com alunos da Escola de Educação Básica Eugênio Frantz, na cidade de Cerro Largo (RS); a segunda, na Escola Estadual João de Castilhos, na cidade de Salvador das Missões; e a terceira, na Escola Estadual Professor Pedro Scher, na cidade de São Pedro do Butiá (RS).

Figura 1 – Turmas do curso de Ação Social de Microsoft Excel

Fonte: Dados da pesquisa.

Em 2017, realizam-se cursos na Escola Estadual Guaramano, na cidade de Guarani das Missões e na Escola Estadual José Adolfo Meister, em Caibaté.

O Natal Solidário

O Natal Solidário é uma ação desenvolvida no âmbito da disciplina Fundamentos de Marketing, do 3º semestre do Curso de Administração da URI, quando são abordados os aspectos teórico-metodológicos de Marketing Social e, portanto, surge em um primeiro momento como uma ação de ensino. Teve início em 2014 e segue sendo desenvolvida desde então.

A partir do conhecimento, pelos alunos, sobre a missão da URI e sobre as funções de uma universidade, surge a necessidade de extrapolar a sala de aula e inserir a realidade concreta nas ações didáticas desenvolvidas pelos docentes em suas disciplinas, já que muito da formação ética e comprometida com a comunidade passa por esse tipo de envolvimento com questões comunitárias, sociais e ambientais.

O caminho metodológico percorrido para a elaboração do Natal Solidário consistiu nas seguintes fases:

Leituras sobre Responsabilidade Social e Marketing Social;

Realização de um seminário no qual os alunos apresentaram conhecimentos teórico-metodológicos e experiências concretas de ações de Responsabilidade Social e Marketing Social;

Rodada de um *Braimstorming* com ideias sobre possíveis temáticas sociais;

Escolha da ação a ser desenvolvida;

Definição de equipes que seriam responsáveis por cada uma das etapas integrantes do projeto: elaboração do projeto, apresentação para a direção,

comunicação, divulgação e marketing da ação, operacionalização das arrecadações e operacionalização das distribuições.

Assim surgiu a ideia de realizar uma ação para distribuição de brinquedos e doces arrecadados para crianças carentes no dia 24 de dezembro, véspera de Natal. Esses brinquedos e doces figuravam como os presentes de Natal, que foram arrecadados junto a alunos, professores, funcionários e atores da comunidade, sendo depois embalados com papéis coloridos e fitas, e distribuídos pelos próprios acadêmicos e por um "Papai Noel" em comunidades carentes do município de Cerro Largo.

A campanha já ocorreu em quatro edições (2014 – 2017). Nesse período já foram arrecadados e doados aproximadamente 665 brinquedos e 85 cestas de doces.

Figura 2 – Distribuição de presentes – Natal Solidário

Fonte: Arquivo pessoal (dados da pesquisa).

Campanha Doação de Sangue

A campanha de doação de sangue foi elaborada em 2015 e também se iniciou na disciplina do 3º semestre, a partir dos estudos sobre responsabilidade social e marketing social. Esse projeto segue a mesma postura epistemológica e metodológica da anterior: realização de leituras e seminários sobre responsabilidade social e marketing social, realização de seminários para apresentação de conceitos e casos de sucesso, discussões sobre ideias e ações que poderiam ser desenvolvidas, definição da campanha, da equipe e dos papeis claramente definidos para cada grupo de alunos.

Após a estruturação do projeto, foram realizadas ações de sensibilização em 2016, com apresentações no auditório da universidade para todos os alunos dos cursos de Ciências Contábeis e de Administração e visita às salas de aulas para reforçar a campanha e realizar o cadastramento de 70 doadores, com a relação

dos seus tipos sanguíneos. Foram apresentados dados sobre a problemática da doação de sangue e sobre a importância do engajamento da comunidade acadêmica em questões externas.

Figura 3 – Materiais informativos e de divulgação

Fonte: URI Cerro Largo (2016).

São parceiros diretos desse projeto o Hemocentro Regional de Santa Rosa (HEMOSAR) e a Associação Hospitalar de Caridade Serro Azul (AHCASA), que desempenham, além do papel de divulgadores sobre a importância da ação, o papel de informar para a Universidade sempre que houver necessidade de doação de algum tipo específico de sangue ou mesmo quando os níveis de estoque de sangue cheguem a níveis abaixo do necessário para o funcionamento do sistema.

Campanha Criança Vestida, Criança Feliz

A Campanha Criança Vestida, Criança Feliz é a ação de marketing e responsabilidade social que está sendo realizada pelos atuais acadêmicos do 3º semestre do curso de Administração, também na disciplina de Fundamentos de Marketing. Neste ano de 2017, após o caminho metodológico desenvolvido para essas ações já no ano de 2015 e replicados em 2016 e 2017, o escopo da ação voltou-se novamente para o público infantil por meio da doação de roupas e calçados para crianças de até 10 anos de idade.

Como estratégia de sensibilização, os alunos responsáveis pela ação visitaram todas as salas de aula e também os professores em seus gabinetes de trabalho, apresentando a campanha e solicitando que todos participassem com doações e também com divulgação para sua rede de relacionamento pessoal

externa à URI. Foram disponibilizadas caixas de coletas no saguão de entrada e na área próxima à cantina.

Figura 4 – Logomarca de divulgação

Fonte: URI Cerro Largo.

Foram arrecadadas, até o dia 30 de junho de 2017, a quantia de 660 peças para doação *in loco* pelos alunos do 3º semestre de Administração à comunidade carente a ser indicada pelo Centro de Referência em Assistência Social da Prefeitura de Cerro Largo.

Campanha do Agasalho e de Alimentos

A campanha do Agasalho e de Alimentos é uma ação de responsabilidade social organizada pela Empresa URI Júnior, iniciada no ano de 2016 e replicada em 2017. Essa ação, é eminentemente de extensão, já que é desenvolvida no âmbito das iniciativas da Empresa Junior, que, por si só, caracteriza-se como uma iniciativa importante de extensão e de relacionamento com a comunidade regional, por meio do envolvimento dos discentes dos dois cursos – Administração e Ciências Contábeis – no ambiente externo por meio de ações de consultorias, estágios e projetos em organizações de Cerro Largo[6].

A Campanha do Agasalho e Alimentos tem um formato específico: é lançada no início do mês de junho e estende-se pelos 20 dias seguidos. Tem um

6 Para informações sobre a Empresa Junior: http://www.uricl.com.br/?pg=noticias&id=355http://www.uricl.com.br/?pg=noticias&id=590 | http://www.uricl.com.br/?pg=noticias&id=580

caráter rápido e sua comunicação está pautada na necessidade de ajuda aos mais necessitados em função das condições climáticas do nosso estado. Esse formato foi estabelecido com o intuito de chamar atenção de toda a comunidade acadêmica para a importância de ajudar as pessoas mais desprovidas. Segundo discussão dos organizadores, o melhor mês para isso é junho, quando se iniciam as temperaturas mais baixas do ano. O ponto de coleta principal é na própria URI Cerro Largo, mas por meio do site oficial da universidade divulga-se a possibilidade de coleta em outros locais, mediante solicitação.

Figura 5 – Logomarca de Divulgação da Campanha

Fonte: URI Cerro Largo.

Figura 6 – Imagens dos momentos das doações

Fonte: Arquivo pessoal (dados da pesquisa).

Importante salientar que as campanhas de responsabilidade social da URI Cerro Largo complementam-se entre si e ainda se complementam no tripé ensino-pesquisa-extensão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fazer parte de uma universidade, seja como docente, seja como gestor, funcionário ou aluno, é algo que desperta o interesse por melhor compreender a dinâmica desta instituição no desempenho de suas funções básicas e seu papel principal na produção e difusão do conhecimento para o desenvolvimento de uma determinada sociedade. A URI Cerro Largo, às vésperas de completar 25 anos de atuação no município de Cerro Largo (RS), compreende a importância do tripé formado pelo ensino-pesquisa-extensão de forma imprescindível para o planejamento, desenvolvimento e avaliação das atividades curriculares e estratégicas que pretendem tomar o conceito como princípio norteador das práticas cotidianas na instituição.

A missão de uma universidade está pautada na construção, projeção e difusão do conhecimento, funcionando como um instrumental de entendimentos, compreensão e expressão dos movimentos sociais, políticos, econômicos e culturais produzidos pelo Estado, mercado e Sociedade. Porém, como detentora de saberes e de conhecimentos, entende-se que há ainda uma missão que vai além do dever de expor para a sociedade o surgimento de novas abordagens para compreensão de fenômenos organizacionais. Ou seja, atuar no sentido de agregar os seus conhecimentos além de extrapolá-los à sociedade, inserindo a sociedade nos seus processos. Um relato de experiências é uma forma contemporânea de produção, difusão do conhecimento e divulgação de saberes, em que os atores envolvidos podem expressar suas vivências, dificuldades e desafios, valorizando as diferentes formas de saber, integrando conhecimento acadêmico-científico com a produção de conhecimento em toda a sociedade. Esse é o contexto de apresentação deste estudo: dividir conhecimento sobre as ações de extensão aliado ao conhecimento tácito e empírico do público envolvido. Essa rede de atuação conjunta propicia o desenvolvimento de experiências.

As ações de extensão aqui relatadas demonstram o comprometimento do público interno da URI Cerro Largo com o público externo. Para os discentes, o objetivo maior é a consolidação de uma postura cidadã, pautada na criação de capital humano que extrapola a necessidade de formação científica. A partir dessas ações relatadas, percebe-se que projetos de extensão realizados oferecem formação além dos limites da sala de aula, transitando por inúmeras práticas

interdisciplinares focadas no relacionamento e na discussão sobre questões pertinentes a sociedade. Evidencia-se, portanto, que a URI Cerro Largo, ao estimular esse tipo de projeto, cumpre e operacionaliza seu papel institucional de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, conforme previsto na Constituição brasileira de 1988, em seu artigo 207, "[...] obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão", princípio reforçado por Pucci (1991), Rays (2003) e Moita e Andrade (2013).

REFERÊNCIAS

ASHLEY, P. **Ética e Responsabilidade Social nos Negócios**. São Paulo: Saraiva, 2002.

ASHLEY, P.; FERREIRA, R.; REIS, H. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: Oportunidades para a responsabilidade social na gestão estratégica de instituições de ensino superior. **Revistas Gerenciais**, São Paulo, v. 5, p. 23-35, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CHIAVENATO, I; ARÃO, S. **Planejamento Estratégico**: Fundamentos e Aplicações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CHURCHILL, G. A.; PETER, J. **Marketing**: criando valor para os clientes. São Paulo: Saraiva, 2000.

COLLINS, J. Data mining your general ledgerwith Excel. **Journal of Accountancy**. Disponível em: https://www.journalofaccountancy.com/issues/2017/jan/general-ledger-data-mining.html. Acesso em: 02 mar. 2017.

ETHOS, Instituto. **O que é Responsabilidade Social Empresarial**. Disponível em: http://www.socialconsultoria.com.br/blog/index.php/responsabilidade-social-instituto-ethos/. Acesso em: 11 ago. 2011.

FORPROEX. FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS E SESU/MEC. **Plano Nacional de Extensão Universitária**. Ilhéus: Editus, 2000-2001.

GONZALEZ, C. Ética e responsabilidade social. **Cadernos da Escola Judicial do TRT da 4ª Região**, Porto Alegre, v.1, n.2, p.17-23, jul./dez. 2009.

JACOBS, A; ROBINSON, D F.; DEPAOLO, C. Using Excel to Make Strategic Managerial Decisions. **Journal of Information Systems Education**, v.27, n. 2, p. 93-98, 2016.

JIMÉNEZ, M et al. **Responsabilidade universitária**: uma experiência inovadora na América Latina. Estudos, Brasília-DF, ano 24, n. 36, p. 57-73, mar. 2006.

MOITA, F. ANDRADE, F. A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão: o caso do estágio de docência na pós-graduação. **Revista Olhar de Professor**, v. 16, n. 2, 2013.

NICHELS, W; WOOD, M. **Marketing**: relacionamento, qualidade, valor. Rio de janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1999.

PERNALETE, M e ORTEGA, M. **Responsabilidad Social de la Universidad**: retos y perspectivas. Buenos Aires: Paidós, 2010.

PUCCI, B. **A indissociabilidade entre Ensino Pesquisa e Extensão**. Piracicaba: Impulso, 1991. p. 33-42.

RAYS, O. **Ensino Pesquisa Extensão**: notas para pensar a indissociabilidade. Cadernos de Educação Especial/Universidade Federal de Santa Maria. Departamento de Educação Especial/LAPEDOC. Edição: N° 21, 2003.

RIBEIRO, R. A extensão universitária como fator da Responsabilidade Social Universitária. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 128, janeiro 2012.

TENÓRIO, F. (Org.); Fabiano Christian Pucci do Nascimento et al. (Colaboradores). **Responsabilidade Social Empresarial:** teoria e prática. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

VALLAEYS, F. O que significa responsabilidade social universitária? **Estudos**, v.24, n.36, 2006, p.35-56.

CAPÍTULO 3

CONSULTA POPULAR NO COREDE MISSÕES: UMA AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO PERÍODO 2005-2014

Luis Cláudio Villani Ortiz[1]
Vilmar Antônio Boff[2]
Bernardo Both[3]
Filipe Molinar Machado[4]
Franco da Silveira[5]

1 Doutorando pelo Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC). Professor Universitário na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões – Campus Santo Ângelo.

2 Doutor em Desenvolvimento Regional e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Estratégica de Organizações na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões – Campus Santo Ângelo.

3 Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Campus Ijuí e Coordenador e Professor do Curso de Administração na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões – Campus Santo Ângelo.

4 Doutorando em Engenharia Agrícola pela Universidade Federal de Santa Maria e Professor do Curso de Engenharia Mecânica da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões – Campus Santo Ângelo.

5 Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

INTRODUÇÃO

Líderes, formuladores de políticas, profissionais e pesquisadores que debatem questões inerentes ao desenvolvimento frequentemente se deparam com o fato de políticas públicas bem-intencionadas não produzirem resultados esperados.

Significativa parte de pensadores acreditam que a resposta para tais indagações estaria voltada não apenas na avaliação sobre os adequados tipos de políticas públicas, mas nos atributos e condições que levam políticas ao apoio de melhorias na qualidade de vida.

Muitas pesquisas têm considerado a governança –o modo como os governos, cidadãos e comunidades participam da formulação e aplicação de políticas – como elemento-chave para tal entendimento.

Considerando que o papel do Estado como indutor do desenvolvimento torna-se questionável, decorrente do fato de orçamentos públicos e instrumentos de assistência estarem sobrecarregados, a necessidade de uma colaboração mais estreita com a sociedade civil, governos e organizações privadas se estabelece como desafio a um desenvolvimento eficaz e duradouro.

Tal coordenação de esforços para conjunto tão diversificado de grupos, requer clareza de funções e responsabilidades, juntamente com normas de ação eficazes no cumprimento dos acordos.

Em tal contexto, o presente capítulo pretende analisar a relação da consulta popular (CP) como instrumento de Democracia Participativa e Governança. Tal pesquisa ocorre através do tratamento de dados secundários e pesquisa bibliográfica, analisando a evolução histórica da participação dos eleitores residentes na região compreendida pelo COREDE Missões, nos processos de participação democrática estabelecidos pela consulta popular, no período 2005 a 2014. Busca-se avaliar sob uma ótica quantitativa como ocorre o processo de cooperação de planejamento territorial, em torno de um instrumento de governança territorial, verificando se os atributos de comprometimento e cooperação podem ser expressos em termos de participação popular.

Também se busca de forma introdutória verificar se o grau de utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) no processo de Democracia Participativa gera um movimento de exclusão dos municípios periféricos da arena de negociação em decorrência das deficiências infraestruturais de comunicação.

O capítulo desenvolve-se em três seções: a primeira constitui-se de uma abordagem teórica do Planejamento Territorial e dos Processos Democráticos Participativos; a segunda apresenta a apreciação teórica do papel das TICs no processo de consulta popular do Rio Grande do Sul; na terceira seção analisam-se os dados da participação democrática do COREDE Missões e de seus municípios nas consultas populares entre 2005 e 2014[6], assim como a utilização das TICs (votos pela Internet) nesse sistema de democracia participativa.

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

O Relatório de Desenvolvimento Mundial, publicado em 2017 pelo Banco Mundial, dispensou maior atenção para a abordagem da governança, como elemento capaz de contribuir de forma mais sólida para impulsionar a prosperidade compartilhada entre países e regiões, bem como, através de uma visão transformacional, considerar a governança como dos objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Para o Banco Mundial (2017, p. 3), a governança é definida como processo por meio do qual atores estatais e não estatais, dispostos em diferentes escalas, interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais, criando uma rede complexa de atores e interesses que moldam e são moldadas pelo poder.

Nesse processo de entender a governança como integrante do processo de desenvolvimento e planejamento territorial, o relatório do Banco Mundial (2017) identifica o comprometimento, a coordenação e a cooperação como atributos centrais das instituições necessários para garantir que as políticas, as regras e os recursos produzam os resultados desejados.

Dessa forma, o Banco Mundial (2017) toma por comprometimento o processo no qual os atores confiam na credibilidade das políticas e das instituições para que possam calibrar seus resultados. Por cooperação toma-se o entendimento em relação à disposição dos cidadãos em contribuir para o bem público e abdicando de postura parasitária. Como coordenação tem-se a capacidade de sincronização dos diferentes atores em torno de um objetivo central, gerando

6 A escolha por esse recorte histórico recai sobre os últimos dados trazidos à sociedade pela Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG). Disponível em: http://www.sri.rs.gov.br/.

uma espécie movimento simultâneo em torno de alguns fins, o qual fortalece o processo de comprometimento entre os agentes.

Portanto, comprometimento, coordenação e cooperação, para o Banco Mundial, são funções institucionais essenciais para garantir um processo sustentável de governança territorial, que contribua para a eficácia das políticas públicas buscando atingir resultados de desenvolvimento.

O processo de governança manifesta-se em um ambiente em que a eficácia dos instrumentos de intervenção e de apoio depende não somente da seleção de políticas, mas também da sua implementação e elaboração, no qual ambas envolvem um processo de consenso entre diversos atores.

O ambiente em que as decisões (sobre políticas) são tomadas torna-se uma arena de negociação, ou seja, um espaço em que diversos grupos e atores interagem e negociam sobre aspectos de domínio público e no qual os acordos resultantes levam a mudanças futuras nas regras formais (legislação).

Becker e Bandeira (2003, p. 16) registram que as iniciativas devem levar em conta a promoção no processo de acumulação do capital social, propiciando a participação dos vários atores sociais na busca de soluções para problemas de interesse comum, através de amplos processos de negociação. A interação entre os diferentes segmentos da sociedade civil e a administração pública, resultante do processo de negociação entre os agentes, deve encarada como um importante instrumento para a consolidação de relações de confiança entre os atores sociais, políticos e econômicos, públicos e privados, contribuindo, portanto, a longo prazo, para a acumulação de capital social.

Assim, a distribuição de poder é um elemento-chave para o funcionamento do debate de políticas e do processo de governança. Durante os processos de negociação de políticas, uma distribuição desigual de poder – assimetria de poder – pode influenciar a eficácia das políticas. A assimetria de poder não é necessariamente prejudicial, e pode, na verdade, ser um meio de atingir a eficácia por meio de autoridade delegada. Em contraste, manifestações negativas de assimetrias de poder se refletem na captura[7], clientelismo[8] e exclusão.

7 Por Captura o *World Development Report 2017: Governance and the Law,* 2017, define como uma das manifestações das assimetrias de poder – a capacidade de grupos infuentes "capturarem" políticas e utilizá-las para seus específicos e individuais.

8 Por clientelismo o *World Development Report 2017: Governance and the Law,* 2017, define como uma estratégia política caracterizada pela oferta de bens materiais em troca de apoio eleitoral. Segundo

Quando atores com posições privilegiadas são excluídos da arena de negociação acerca das políticas públicas, a violência pode tornar-se a maneira preferida – e racional – para certos indivíduos e grupos buscarem seus interesses, contribuindo para a realização de negociações malsucedidas entre os participantes das arenas de negociações. A exclusão, que pode se manifestar pela falta de acesso a serviços, recursos, entre outras formas, tende a reforçar assimetrias de poder e perpetuar resultados inequitativos e instáveis.

Dessa forma a qualidade democrática e a transparência dos processos de estabelecimento de políticas públicas tornam-se pré-requisitos indispensáveis para a eficácia das políticas públicas e aceitação social.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA VIA CONSULTA POPULAR E SUA RELAÇÃO COM PLANEJAMENTO TERRITORIAL

A abordagem sobre os territórios[9] dado um contexto de desenvolvimento é um debate que tem atraído a atenção de significativa gama de pesquisadores nas últimas décadas, tentando entender e explicar os porquês das inequidades entre diferentes regiões que a dinâmica econômica tem causado.

Assim como em pesquisas anteriores, utilizamos a visão de Etges (2005) ao definirmos território:

> [...] o território tem que ser visto como algo que está em processo, uma forma-conteúdo, o traço de união entre o passado e o futuro imediato. Ele tem que ser visto como um campo de forças, como um lugar de exercício, de contradições entre vertical e o horizontal, entre o Estado e o mercado, entre o uso econômico e o uso social dos recursos. (2005, p. 37).

Por Desenvolvimento Territorial, utilizamos a abordagem de Etges (2005), que apresenta duas concepções de Desenvolvimento: a) uma Dinâmica

---

essa fonte a significância dessa estratégia reside na contribuição para entender por que as políticas que buscam promover equidade são, frequentemente, ineficazes.

9 A ideia de território aqui assumida é baseada na concepção de Raffestin (1993) e Haesbaert (2002) os quais afirmam que o território é produto dos atores sociais, do Estado ao indivíduo. São esses atores que produzem o território, composto por nóz, malhas e redes. Assim, na era da globalização, a rede assume papel dinamizador do território, não se opondo ao mesmo. Segundo Haesbaert (2002), o território não significa somente enraizamento, estabilidade, limite e/ou fronteira, incluindo, também, o movimento, a fluidez, as conexões, sendo a rede responsável por transportar o global ao local e vice-versa, tendo tanto um caráter técnico, quanto social.

Homogênea baseada preponderantemente em questões mercadológicas, sobrepondo-se sobre as sociais, baseado em processos verticais de decisões, em que preponderam as deliberações de grupos hegemônicos, os quais sustentam um sistema de geração de lucro, ocasionando por vezes, um processo de exclusão da sociedade do seu local. A segunda demonstra uma dinâmica resultante da participação da sociedade na identificação do seu conjunto de potencialidades para geração de produção e riqueza, no qual a participação dos atores sociais se torna preponderante para a construção de um território com orientação horizontal, objetivando a construção de um desenvolvimento sustentável e não sustentado.

Santos (1996) determina duas forças que agem sobre o processo de organização dos territórios, denominadas de forças centrífugas e centrípetas. As primeiras quando retiram da região os elementos do seu próprio comando, que podem ser consideradas um fator de desagregação, pelo fato de o centro de comando das decisões estar localizado fora e longe do território, tendo dificuldades de entender as reais necessidades e dinâmicas sociais do território, cujo resultado é um processo de verticalização territorial. Forças centrípetas seriam aquelas com potencial de conduzir a um processo de horizontalização, em que o comando e as decisões estariam estabelecidos no próprio território, com a participação dos agentes no processo de planejamento territorial.

A participação ativa dos atores locais, no exercício da governança territorial, efetiva-se nos processos de concertação social, pela elaboração dos consensos grupais ou corporativos, constituindo-se numa das condições básicas para que se efetive uma gestão territorial do tipo societária.

Córdoba (2010) explica que o desafio é repensar um conjunto de procedimentos, práticas sociais e políticas de planejamento territorial. Esses procedimentos ocorrem a partir de bases mais horizontais, mais participativas, com perspectivas de ação e de avaliação que busquem integrar aos diferentes segmentos sociais os distintos níveis escalares de gestão territorial, para que se consiga avançar em torno de um desenvolvimento regional.

Tenório e Rozenberg (1997) destacam que a participação popular deve ser vista como o grande instrumento de acesso à cidadania, alegando que, em sua plenitude, a cidadania só se consolida na presença de uma participação entendida como ação coletiva e exercício consciente e voluntário.

Boscherini e Poma (2000), em sentido semelhante, referem-se ao sistema institucional territorial como o conjunto de agentes locais que precisam avançar do papel de ferramentas de *government* do território para agentes de governança territorial.

Ao assumir o presente conceito de governança territorial admite-se o conceito já tratado anteriormente pelo Banco Mundial (2017), no qual a sociedade civil é estabelecida como uma das fontes de poder nos processos de governança, referindo-se a um processo de interação entre micro e macro atores que, efetivamente, contemplam a perspectiva de afirmação dos interesses e necessidades territoriais – processos horizontais planejamento territorial.

Bardhan (2004), ao tratar dos processos de descentralização de planejamento em governos locais, de forma incisiva, realça os benefícios desse método, mas atenta para possíveis vícios. Um deles é relacionado ao que se denomina "captura". Refere-se ao sistema de aprisionamento que as elites locais estabelecem aos governos em virtude da sua capacidade de investimento e indução ao progresso. Segundo o autor, a facilidade ou dificuldade de captura tem relação com vários fatores, dentre os quais se encontram: o nível de desigualdade social e econômica local; a tradição de participação política; o grau de consciência do eleitor; o nível de transparência dos processos democráticos locais, quando da tomada de decisão e prestação de contas dos governos; a forma de atuação dos meios de comunicação locais. A relativização da força das elites locais e o fortalecimento da sociedade civil só se efetivam em processos qualificados de governança territorial.

PROCESSOS DEMOCRÁTICOS PARTICIPATIVOS – CONSULTAS POPULARES E AS TICs

No Brasil, a partir do início do século XXI, os gestores públicos despertaram para a importância das TICs como instrumento de governança territorial. A partir de então, políticas públicas foram criadas para que as novas tecnologias impulsionassem a participação cidadã, apoiando a construção de caminhos para o desenvolvimento.

Dessa forma, ao abordar o tema democracia, com especial interesse na democracia representativa, consideram-se as cinco formas de participação popular

autônomas e reconhecidas pelo sistema constitucional brasileiro: (1) consulta popular; (2) iniciativa popular na proposição de projetos de lei; (3) plebiscito; (4) referendo; (5) ação revocatória de mandato.

Resumidamente, a consulta popular é usada quando importantes decisões públicas são tomadas, podendo ser praticada periodicamente acerca de um tema. A iniciativa popular ocupa-se da proposição de projetos de lei, que está prevista nas três instâncias políticas da Federação. Já o plebiscito, segundo Tavares (2000), coloca os cidadãos diante de uma decisão dicotômica implicando uma grande simplificação das questões políticas envolvidas, mas se constitui um requisito para "as decisões que envolvem criação, incorporação, fusão, subdivisão e desmembramento de Estados e municípios" (TAVARES, 2000, p. 135).

Por obviedade, nosso objetivo é tratar dos aspectos inerentes ao processo de consulta popular. Nesse processo de participação popular e democracia representativa, o uso das TICs é considerado por Subirats (2002) como um instrumento passível de melhora no seu funcionamento e de suporte. Tem a capacidade de aprimorar a relação entre cidadania e instituições representativas, criando novas vias para compreender a cidadania e a política democrática, utilizando as potencialidades que elas oferecem.

Através da democracia eletrônica, a sociedade poderia praticar um novo tipo de poder civil, o que significaria mais do que a simples habilidade para votar por meio da técnica. A denominação democracia eletrônica refere-se às relações políticas que se dão por meio da rede, enquanto veículo. Sanchez (2007) lembra que a rede, por si só, nada mudará sem reformas na maneira como se entende o espaço público.

Como ameaça a plena utilização das TICs, Shapiro (1999) atenta para o perigo de como os sistemas podem induzir ao abandono dos processos deliberativos tradicionais – elemento central no processo de representatividade democrática.

Sob o olhar dos fatores limitantes das TICs para promover a inclusão democrática, Sánchez (1999) salienta que a massiva dependência a essas novas tecnologias pode ser temerária em função da possibilidade de uma estratificação digital, entendida como sendo: a) as desigualdades de acesso físico ao aparato tecnológico ou à conexão telefônica; b) a habilidade pessoal (repleta

de significação) de utilizar este aparato; e c) a capacidade de adaptação psicológica e cultural às tecnologias, que algumas pessoas e regiões possuem em relação às outras.

O acesso desigual às TICs pela sociedade seria fator de questionamento da sua utilização em busca de uma democracia mais participativa, o que potencializaria as desigualdades entre as sociedades, regiões, pessoas, indo de encontro às bases de estabelecimento de verdadeiro projeto de desenvolvimento regional (SÁNCHEZ, 1999, p. 32).

No estado do Rio Grande do Sul (Brasil), a utilização das TICs para a construção de um projeto de planejamento territorial utiliza o sistema de participação democrática via sistema de Orçamento Participativo, utilizando como instrumento a consulta popular (CP). Nesse sistema de CP, a sociedade, através de uma escala regional e um sistema horizontal de planejamento, se utiliza da estrutura dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) para definir suas prioridades no que tange à utilização de uma parte dos recursos orçamentários de natureza estadual. Após definidas tais demandas, através da CP, a população utiliza o exercício democrático do voto (que é facultativo) para definir quais são as demandas regionais que mais atendem as necessidades da sociedade. Nesse processo de escolha, os participantes da CP, até o ano de 2015, participavam através de votos físicos e pelo voto via Internet.

O COREDE MISSÕES NA CONSULTA POPULAR

A região territorial que abrange o COREDE Missões está localizada a noroeste do estado do Rio Grande do Sul e compreende uma área de 12.855,5 km[10], formada por vinte e cinco municípios, possuindo 194.933 eleitores, perfazendo uma representatividade eleitoral de 2,32%[11], em nível estadual.

10 Dados da Fundação de Economia e Estatística (FEE) do Rio Grande do Sul (2013).

11 Dados FEE 2015.

Figura 1– Mapa Geográfico do Conselho Regional de Desenvolvimento da Região das Missões (RS)

Fonte: Wbatuba et al. (2017).

A população média dos municípios da região, segundo estimativas da FEE (2017), é de 10.043,04 habitantes, no qual 44% possuem até 4.999 habitantes, 32% com população entre 5.000 e 9.999 hab., 16% teriam população entre 10.000 e 19.999, sendo que apenas 8% seriam com acima de 20.000 habitantes.

O período de dez anos, compreendido entre 2005 e 2014, demonstra que embora o número de eleitores totais do Estado do Rio Grande do Sul (RS) tenha crescido 10,03% o número de eleitores da Região das Missões reduziu 0,048%, demonstrando também a queda na representatividade eleitoral que em 2005 era 2,59% passando para 2,35% em 2014.

Inicialmente os dados demonstram um significativo crescimento na participação estadual até 2014 (95,17%), sendo que, na região das Missões, o crescimento foi 47,3%.

Em termos de representatividade da Região das Missões (relação entre número de votantes na CP em nível de estado e votantes da CP na região), tem-se um declínio, passando dos 5,71% verificado em 2005 para 4,31% em 2014, mas em votos absolutos, o percentual é de crescimento de 47,3%.

Quadro 1 – Número de eleitores da consulta popular (RS e Região das Missões), percentual de participação, variação anual e taxa média geométrica anual (TMGA) – 2005-2014

Ano	Consulta Popular								
	Número de Votos								
	a) Estado	b) Missões	c) a ÷ b	d) Variação Absoluta		e) % Evolução Anual		f) TMGA	
				RS	Missões	RS	Missões	RS	Missões
2005	674.075	38.517	5,71%	95,17%	47,30%				
2006	726.980	36.045	4,96%			7,85%	-6,42%	7,71%	4,40%
2007	369.417	15.547	4,21%			-49,18%	-56,87%		
2008	478.310	25.847	5,40%			29,48%	66,25%		
2009	950.077	43.450	4,57%			98,63%	68,10%		
2010	1.217.067	51.384	4,22%			28,10%	18,26%		
2011	1.134.141	51.429	4,53%			-6,81%	0,09%		
2012	1.028.697	47.642	4,63%			-9,30%	-7,36%		
2013	1.125.159	45.079	4,01%			9,38%	-5,38%		
2014	1.315.593	56.737	4,31%			16,93%	25,86%		

Fonte: Dados da pesquisa (elaborado pelos autores).

A taxa anual de evolução dos participantes da CP (calculada média geométrica dos percentuais de comparação anual) apresentou um valor positivo de 7,71%, validando o argumento de significativo crescimento sustentável. Com essa mesma avaliação em nível de região corediana, a TMGA obtida no referido período foi de 4,4%, indicando também um índice significativo, dentro de uma realidade de redução do número de eleitores enfrentada pela região e demonstrada na Tabela 1.

Com o intuito de entender o comportamento da CP no RS e na Região das Missões, verifica-se através do Quadro 1 que a tendência de participação na CP pela região em análise com o RS possui uma correlação de 0,94 – bastante significativa, indicando que a região seguiu a tendência do Estado na utilização desse instrumento de Participação Democrática. Em ambos os casos a participação na CP cresceu até 2014, atingindo seu maior patamar (para ambas as escalas territoriais), representando um crescimento absoluto de aproximadamente 95% para o RS e 47% para as Missões.

Com o propósito de conhecer os municípios que apresentaram os melhores e os piores resultados em termos de participação na CP, utilizou-se o Quadro 2, que demonstra, ao lado esquerdo, o conjunto dos cinco municípios que

tiveram a melhor TMGA para o referido período e, à direita, o rol dos cinco que tiveram as piores TMGA, bem como sua população.

Tais dados demonstram que os cinco maiores municípios não aparecem com significativas participações, pois apenas Cerro Largo (terceira melhor TMGA) e Santo Antônio (quinta pior TMGA), ambos pertencentes ao grupo dos maiores municípios, têm participação expressiva.

Quadro 2 – Municípios com maiores e menores taxas médias anuais de participação na consulta popular e sua respectiva população, período 2005-2015

Município	Nº de habitantes	Média anual Participação
Vitória das Missões	3.417	13,27%
Eugênio de Castro	2.921	8,80%
Mato Queimado	1.877	8,52%
Cerro Largo	14.080	4,95%
Salvador das Missões	2.747	4,58%
Santo Antônio das Missões	10.946	-4,44%
São Miguel das Missões	7.665	-4,49%
Entre-Ijuís	9.402	-7,53%
Ubiretama	2.250	-7,98%
Caibaté	5.209	-8,42%

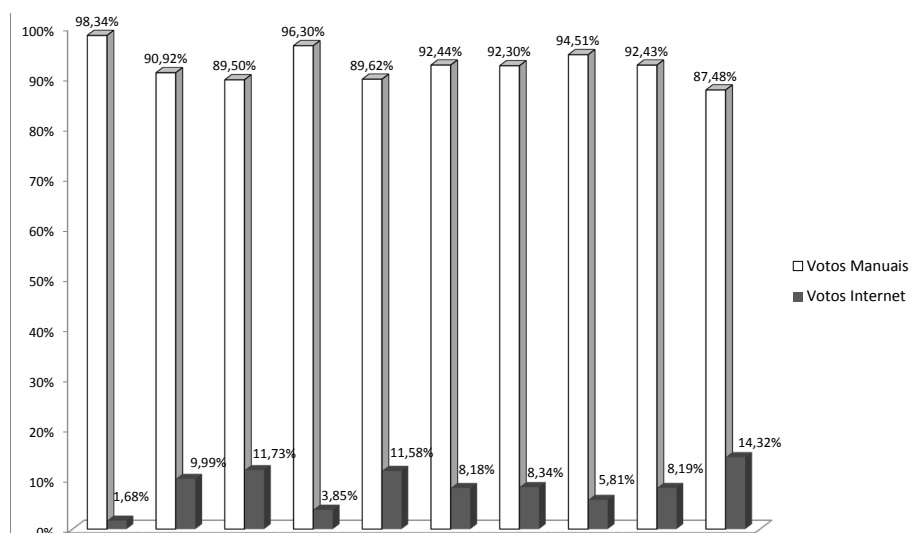
Fonte: Dados Fundação Economia e Estatística (2017). Estimativa Populacional, ano 2015.

Os dados ainda demonstram que entre os cinco municípios com melhores níveis de desempenho no período, quatro deles possuem menos de cinco mil habitantes. No grupo dos municípios com piores TMGAs, ou seja, com as menores taxas de desempenho na CP, nota-se que os que têm acima de cinco mil habitantes foram aqueles que ficaram aquém do desempenho médio, exceto o caso de Ubiretama, que apresentou o segundo pior nível de desempenho médio e que possui cerca de 2.200 habitantes.

A partir do entendimento de tais dados, verifica-se que os municípios menores são aqueles que apresentam melhores níveis de participação e desempenho, indicando prematuramente que a coesão territorial em municípios pequenos funciona melhor para instrumentos de Participação Democrática. Pesquisas posteriores seriam importantes para entender as justificativas dessa baixa participação dos municípios com maior número de habitantes.

A participação das TICs na consulta popular – Caso COREDE Missões

A hipótese de que a adoção das TICs seria uma ferramenta de alavancagem na participação democrática da sociedade, mostrou-se de certa forma diferente aos resultados constatados. Utilizando dados estatísticos de correlação entre o histórico de votos físicos (em cédula) e votos pela Internet, obteve-se um índice de 0,62, o que indica uma correlação pouco significativa entre ambos, não podendo constatar com ênfase, que o aumento dos votos da CP, converge em aumento dos votos via Internet.

Figura 2 – Percentual de votos manuais e pela Internet na consulta popular do COREDE Missões, 2005-2014

Fonte: Dados da pesquisa (elaborada pelos autores).

Uma análise prematura dos dados poderia argumentar que a baixa participação via TICs, justifica-se pelos argumentos de Wilhelm (2000) e Maia (2002) os quais atribuem às TICs um processo de assimetrias sociais, econômicas e culturais reforçadas por barreiras digitais, assim como a teoria de Sanchez (1999) da estratificação digital.

Para tentar comprovar essa tese, partiu-se para a verificação de quais foram os municípios que tiveram os maiores e menores níveis de participação, utilizando as TICs como meio de validação da sua participação democrática,

conjuntamente com seus dados econômicos e populacionais, para tentar comprovar a hipótese de que municípios com maior PIB e maior população deveriam ter maior participação por serem menos afetados por barreiras ou estratificação digital.

Assim buscou-se capturar os municípios com maior média[12] de utilização de Internet na consulta popular e a colocação ordinal seus respectivos PIBs[13]. O objetivo do cruzamento dos dados era verificar se os municípios, as variáveis PIB e a população seriam elementos para explicar melhores médias de utilização das TICs na consulta popular.

Dos cinco maiores PIBs da região, quatro municípios estiveram presentes no grupo das cinco maiores médias de utilização da Internet. Na outra ponta da tabela, verificamos que entre as cinco piores médias de utilização de Internet, tivemos três que apresentam os cinco PIBs mais baixos da região. O próximo quadro apresenta o resultado desse cruzamento de dados.

Quadro 3 – Municípios com maior e menor percentual médio municipal de utilização das TICs na consulta popular, número de habitantes e ranking regional PIB, período 2005-2014

Município	Nº de habitantes	Ordem PIB per capita	% médio TIC
Salvador das Missões	2.747	7º	26,90%
São Miguel das Missões	7.665	2º	18,89%
Entre-Ijuís	9.402	9º	14,59%
São Pedro Butiá	2.899	14º	15,66%
Pirapó	2.619	22º	12,91%
Giruá	16.903	5º	3,46%
São Nicolau	5.378	21º	2,70%
Guarani das Missões	8.146	10º	2,73%
Bossoroca	6.282	4º	2,55%
Sete de Setembro	2.114	12º	2,05%

Fonte: Dados da FEE (2016), considerando PIB 2014 e dados do COREDE Missões (elaborado pelos autores).

12 Média aritmética do período em análise.

13 Considerou-se aqui o PIB de 2014, fornecido pela Fundação de Economia e Estatística e estabeleceu-se o ranqueamento em termos regionais.

Os dados demonstram que dentre o grupo dos cinco municípios com maior média de utilização das TICs, apenas um encontra-se no grupo dos cinco com maior PIB per capita da região e todos os demais com posição mediana. Quando avaliadas as maiores médias de utilização das TICs, pelo atributo de número de habitantes, verificamos que três dos cinco municípios possuem menos de 3.000 hab e nenhum dos cinco possui mais de 10.000 habitantes.

Quando o olhar recai sobre os municípios com menor percentual médio de utilização das TICs, verificamos que dois com significativa representatividade em termos de PpC (entre os cinco maiores) aparecem nesse rol – Giruá e Bossoroca, respectivamente com o quinto e quarto maior PpC da região das Missões – e todos os demais com posições medianas. A relação do número de habitantes com tal média de utilização de TICs também não nos traz uma homogenia, pois demonstram municípios com população bem dispersa.

Dessa forma, a hipótese de que a maior riqueza por pessoa por municípios indicaria maior grau de utilização das TICs não se sustenta para a amostra estudada, assim como não procede tentar relacionar tal variável com o número de habitantes daquela municipalidade.

Outro elemento trabalhado na pesquisa foi a Taxa Média Anual de Crescimento (TMAC) na utilização das TICs, com a utilização da média geométrica do índice de variação entre os anos do referido período. Aplicando referido método, pode-se verificar quais os municípios que mais ampliaram a utilização das TICs e os que tiveram menor desempenho relativo. Dessa abordagem obteve-se os dados apresentados no próximo quadro.

Quadro 4 – Municípios com maior e menor percentual médio anual de crescimento na utilização das TICs na consulta popular, número de habitantes e ranking regional PIB (2005-2014)

Município	TMGA	Nº habitantes	Ordem PIB per capita
Vitória das Missões	113,56%	3.417	19º
Dezesseis de Novembro	80,41%	2.650	25º
Rolador	78,88%	2.394	8º
Mato Queimado	66,06%	1.877	11º
Porto Xavier	61,85%	10.601	24º
Salvador das Missões	22,80%	2.747	7º
São Luiz Gonzaga	22,37%	35.761	13º

São Nicolau	22,03%	5.378	21º
Santo Ângelo	10,88%	79.181	16º
Garruchos	-3,15%	1.877	6º

Fonte: Dados da FEE (2016), considerando PIB 2014 e dados do COREDE Missões – elaborado pelos autores.

Os dados demonstram novamente que os municípios que tiveram a maior média de crescimento na utilização das TICs não são os de maior população ou que possuem a maior riqueza por habitante. Na outra esfera, no rol dos municípios com menor TMAC, visualiza-se a presença dos dois maiores municípios em termos de população, mas periféricos em termos de renda per capita, demonstrando ainda que os menores são aqueles que mais utilizaram as TICs e que mais ampliaram sua utilização.

Contudo, ainda que se careça de análises mais criteriosas para assumir as teses apresentadas, verifica-se que municípios com economias mais bem estruturadas (em termos de amostra) e que possuem população mediana demonstram maior tendência para utilização das TICs, gerando fortes indícios de que as carências em termos de infraestrutura comunicacional dos pequenos municípios não justificam a baixa participação, pelo contrário, indicam maior participação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade civil contemporânea, resultado também do avanço dos sistemas participativos democráticos, ampliou significativamente as oportunidades de escolhas individuais caracterizadas por fragmentações crescentes, pela ampla diversificação de relações e experiências, pela pluralidade de estilos de vida e multiplicação de identidades pessoais. Identidades essas que, segundo Wood (2003), "dissolveram todas as antigas certezas e universalidades", possibilitando novas "políticas de identidade", representando formas mais inclusivas no alcance emancipatório das pessoas.

Nesse contexto, tal participação favorece o processo de construção do território, fortalecendo as relações sociais mais horizontais entre os agentes, em prol de um conjunto de deliberações que possuem a potencialidade de fortalecer as

heterogeneidades da região e fazer contraponto às políticas *top-down* que invariavelmente não condizem com os anseios de sua população.

A consulta popular aparece como um instrumento relativamente novo, que visa possibilitar à população do Estado do Rio Grande do Sul o exercício dessa condição de participante no processo de expressar suas vontades e heterogenias territoriais.

A Região das Missões do RS, segundo a pesquisa, que se propôs a analisar a participação da sua população na CP em termos totais e utilização de TICs, representa o dobro da representatividade eleitoral do território, com um crescimento absoluto superior a 45%, embora menor que a tendência estadual, que foi superior a 95%. A média anual de crescimento atingiu o índice de 4,4%.

Quando analisado o perfil dos municípios com maior taxa de participação, verifica-se que os municípios menores e com menor renda são os que usualmente apresentaram as maiores médias.

Em termos de utilização das TICs, tem-se uma utilização média de 8,37%, considerando-se que em 2005 a média de utilização foi de 1,68% (relação entre votos pela Internet e votos manuais) e, em 2014, de 14,32%.

Verificou-se que a utilização das TICs não ficou restrita às maiores cidades, pelo contrário, apareceu maior grau de utilização nos municípios com PIBs per capita e populações menores. Já na análise dos municípios com menor grau de utilização, há uma grande incidência dos maiores municípios da região.

A hipótese de estratificação digital e exclusão dos menores municípios – em virtude das possíveis carências infraestruturais – não são evidenciadas nesta pesquisa, pois os municípios mais periféricos das cidades – região com maior infraestrutura – são os que apresentaram melhores resultados tanto em participação na consulta popular quanto na utilização das Tecnologias de Informação Comunicacional para efetivarem suas participações democráticas.

Assim, abrem-se oportunidades para novos estudos, buscando aprofundar e conhecer as nuances desse processo de construção territorial e social.

REFERÊNCIAS

BARDHAN, Pranab. **Democracia local y gobernanza**. Revista Instituciones y Desarrollo, n. 16, 2004, p. 7-14.

BOSCHERINI, F. y POMA, F. Más allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economia global. In: BOSCHERINI, F. y POMA, F. (Compiladores). **Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas** – El rol de las instituciones en el espacio global. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires/Madrid: p. 23-38, 2000,

CÓRDOBA, Manuel Benabent F. de. El interés general en la filosofía política. Un concepto ético y normativo necesario para la planificación territorial. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, N.º 53, 2010.

ETGES, Virginia Elisabeta. Desenvolvimento regional sustentável: o território como paradigma. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 10, n. 3. set./dez. 2005.

SÁNCHEZ, Jordi. Internet como instrumento de participación. In: FONT, Joan. (Coord.). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Arial, 2007.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço:** espaço e tempo: razão e emoção. 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 1996.

SUBIRATS, Joan. Los dilemas de una relación inevitable: Innovación democrática y tecnologías de la información e de a comunicación. In: CAROU, Cairo Heriberto. **Democracia digital:** Limites e oportunidades. Madrid: Trotta, 2002.

TAVARES, J. G. (Org.) **Totalitarismo tardio:** o caso do PT. 2. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2000.

VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio. **La Política de Desarrollo in Itália: instrumentos y experiencias.** Santiago de Chile: CEPAL – Proyeto CEPAL/GTZ, 2000.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o capitalismo:** a renovação do materialismo histórico. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Bontempo, 2003.

CAPÍTULO 4

MATO QUEIMADO: UMA EXPERIÊNCIA DE GESTÃO SOCIAL

Luciana Scherer[1]
Edemar Rotta[2]
Jorge Schommer[3]
Louise de Lira Roedel Botelho[4]

INTRODUÇÃO

A administração pública tem se constituído como uma área interdisciplinar de estudos, que mobiliza pesquisadores das mais diversas ciências, em especial as ciências humanas, sociais e sociais aplicadas, na tentativa de compreender o

1 Doutoranda em Desenvolvimento Regional (UNIJUÍ). Mestra em Ciências Sociais (PUCRS). Administradora (UFRGS). Professora da URI – Cerro Largo. Contato: lucianascherer@yahoo.com.br

2 Doutor em Serviço Social (PUCRS). Mestre em Sociologia (UFRGS). Professor da UFFS – *Campus* Cerro Largo. Em estágio de Pós-Doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Mestrado e Doutorado da PUCRS. Contato: erotta@uffs.edu.br

3 Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS). Graduado em Administração (URI). Professor da URI, Cerro Largo. Contato: schommerjas@gmail.com

4 Pós-Doutora, Doutora e Mestra em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC). Professora da UFFS – *Campus* Cerro Largo. Contato: louisebotelho@uffs.edu.br

universo que a envolve, propondo alternativas para os problemas evidenciados e apontando caminhos para uma relação profícua entre Estado, Sociedade e Mercado.

A tradição de estudos nesta área evidencia que, a partir da segunda metade do século XX, consolida-se a compreensão de que a administração pública requer um instrumental teórico-prático específico a fim de entender suas características, relações e interesses em jogo, bem como possibilitar referenciais capazes de responder aos grandes desafios que a mesma enfrenta, quer provenientes do seu contexto interno, externo e das diversas ciências no cenário contemporâneo (DOWBOR, 2001; ROTTA, 2016).

Este instrumental teórico-prático que vem se constituindo aponta para a necessidade de superar a mera aplicação dos princípios da gestão empresarial privada, caminhando para o que muitos[5] vêm chamando de "gestão social". Este capítulo visa contribuir nesta construção analisando a experiência concreta de um pequeno município brasileiro localizado no interior do Estado do Rio Grande do Sul, Mato Queimado, que tem procurado implantar, desde a sua instalação, em 2001, uma proposta de gestão que se aproxima muito dos princípios da gestão social.

O capítulo está organizado em três partes. Na primeira apresentam-se as características sócio-históricas e o perfil atual do município de Mato Queimado. Na segunda, trabalham-se os princípios básicos da gestão social. Na terceira, analisa-se a proposta implantada, com o intuito de identificar possíveis vínculos com concepções e práticas emanadas dos pressupostos da gestão social. Por fim, apontam-se algumas considerações finais provenientes do estudo realizado.

MATO QUEIMADO: CARACTERÍSTICAS SÓCIO-HISTÓRICAS E PERFIL ATUAL

Mato Queimado tem sua origem ligada ao processo de recolonização do antigo território missioneiro, iniciado na segunda metade do século XIX, após a troca definitiva, entre Portugal e Espanha, do território das Missões pela Colônia de Sacramento. Com a desagregação da experiência missioneira, o território passa a ser objeto de disputa entre fazendeiros, caboclos e "colonos imigrantes".

5 Para um panorama deste debate pode-se consultar Cançado, Tenório e Pereira (2011).

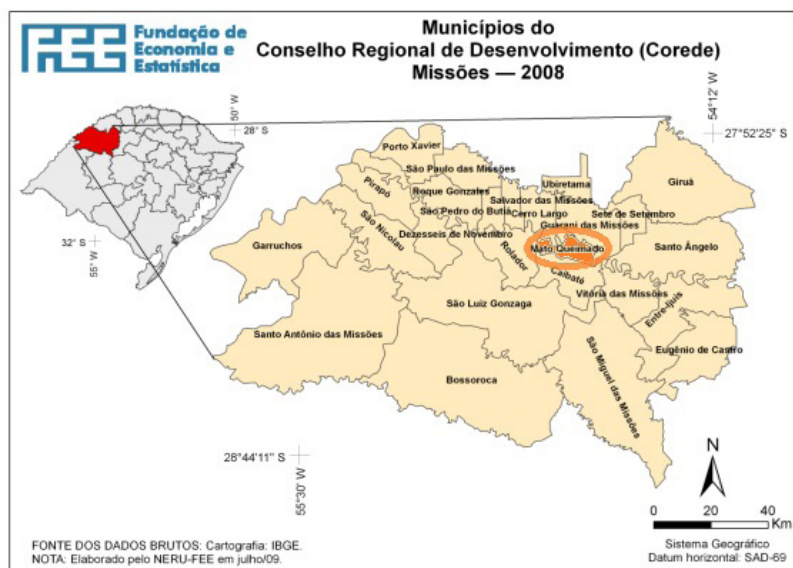
Nas primeiras décadas do século XX, a área hoje pertencente a Mato Queimado recebeu imigrantes, em sua maioria de origem alemã, provenientes das Colônias Velhas[6] e da vizinha Colônia Serro Azul (atual Cerro Largo), consolidando um modelo de ocupação com base na pequena propriedade (entre 20 e 30 hectares) de economia familiar, na agropecuária, no pequeno comércio, na agroindústria tradicional e na formação de comunidades na área rural, o que permanece como uma de suas marcas características até o período atual, pois mais de 70% de sua população ainda reside na área rural.

Os primeiros passos na formação e no desenvolvimento da comunidade que hoje abriga a sede do município ainda se dão como vila pertencente ao município de São Luiz Gonzaga, na primeira metade do século XX. Com a emancipação de Caibaté, em 1965, Mato Queimado torna-se seu distrito, através do Decreto-lei federal nº 13, de 26/05/1966 (IBGE, 2017). A condição de distrito não ameniza os históricos conflitos com a sede do novo município, mas evidencia trajetórias paralelas e com dificuldades de conciliação (WESZ, 2014). O desejo de emancipação vai sendo construído até aflorar com intensidade no início da década de 1990. De forma especial, as eleições de 1994 desencadeiam o processo de luta pela emancipação, relatado no histórico do município como sendo "marcado por episódios de luta, tristeza, derrota, dor e persistência" (MATO QUEIMADO, 2017, p. 03). A Lei Estadual nº 9.607, de 20/03/1996 criou o novo município, mas os questionamentos, vetos e percalços jurídicos somente permitiram que as primeiras eleições fossem realizadas em 1º/10/2000. A opção pelo consenso, na escolha do primeiro prefeito e vice, já havia sido tomada pela comunidade e foi chancelada nesta eleição, dando legitimidade a um processo que se sustenta por cinco processos eleitorais. Fato inédito em termos de Brasil.

Mato Queimado é um município brasileiro situado na região noroeste do Rio Grande do Sul, com área territorial de 114,6 Km^2 e população de 1.799 habitantes, sendo 27% urbana e 73% rural (IBGE, 2010), apresentando densidade demográfica de 15,4 hab/Km^2. Distancia-se 470 Km de Porto Alegre, no sentido Leste-Oeste, e 36 Km Norte-Oeste de Santo Ângelo. Faz limite com os municípios de Cerro Largo, Guarani das Missões, Caibaté e Rolador. É o menor município,

6 Termo utilizado para definir as primeiras colônias alemãs do estado do Rio Grande do Sul, localizadas no vale do rio dos sinos, hoje São Leopoldo, Montenegro e São Sebastião do Caí.

em número populacional, dos 25 que compõem o COREDE Missões. Vide sua localização no Mapa da Região das Missões.

Figura 1 – Mapa Político da Região das Missões – Mato Queimado

Fonte: COREDES MISSÕES, 2012.

A economia do município está centrada na produção agropecuária, com destaque para a produção de grãos (soja, milho e trigo), leite, suínos e aves. A pequena indústria, o comércio e a prestação de serviços giram em torno das necessidades da agropecuária e dos serviços públicos. O Produto Interno Bruto (PIB) somou, em 2014, a cifra de R$ 44.578.000,00, e o PIB *per capita* alcançou a cifra de R$ 24.655,89 (FEE, 2017)[7].

As características socioeconômicas geram uma formação social com índices de distribuição de renda bem acima da média estadual (Índice de Gini de 0,43 na comparação com os 0,54 registrados no RS e os 0,53 no Brasil, em 2010)[8], assim como indicadores bastante expressivos nas áreas de saúde (expectativa média de vida de 77,2 anos na comparação com os 75,4 registrados para o RS e os 73,9 para o Brasil, em 2010) e educação (fluxo escolar por faixa etária

7 Disponível em: http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Mato+Queimado

8 Consulte: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/mato-queimado_rs

e anos de estudo da população adulta)[9]. Os dados do Índice de Desenvolvimento Humano situaram Mato Queimado, em 2010, como um município na faixa de Alto Desenvolvimento Humano (IDHM entre 0,700 e 0,799), com indicador de 0,717. A dimensão que mais contribuiu para situar o município nesta faixa foi a longevidade (0,870), seguida da renda (0,702) e da educação (0,603). Os grandes desafios que ainda persistem na área da educação são a superação do analfabetismo e a expansão dos indicadores de conclusão do ensino médio e acesso ao ensino superior.

REFERENCIAIS DE ANÁLISE

A trajetória da Administração Pública Brasileira, para Freitas Junior (2009), pode ser descrita em quatro modelos: a Patrimonialista, a Burocrática, a Gerencialista e a Social. Nessa perspectiva, Martins (1977, apud FREITAS JUNIOR, 2009) refere que a administração pública patrimonialista era aquela utilizada já no período colonial, cuja administração estava assentada em um enorme aparelho estatal, composto por uma elite improdutiva, formada por antigos nobres. Esse modelo caracteriza-se pelo personalismo, pela propriedade privada e pelo nepotismo, cuja dissociação entre o público e o privado converge para o fortalecimento do poder pessoal e dos interesses próprios, em detrimento do coletivo.

A administração pública burocrática pode ser definida como um modelo em que vigora o princípio da competência, dada por meio de regras, estatutos, regulamentos, documentação, hierarquia funcional, especialização profissional, jornada de trabalho definida e subordinação dos cargos às normas estabelecidas. Além disso, este modelo não está orientado para o atendimento às necessidades dos cidadãos, preocupando-se essencialmente com o processo e os procedimentos para o desenvolvimento dos serviços públicos (FREITAS JUNIOR, 2009).

A administração pública gerencial (APG), introduzida no Brasil por Bresser-Pereira, em 1998, com a proposta de Reforma do Estado[10,] buscava superar a visão simplista e mecanicista do modelo burocrático, tendo como objetivos centrais o enfrentamento da crise fiscal, a redução dos custos e a eficiência da

9 Disponível em: http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Mato+Queimado

10 Referências básicas de debate em torno da proposta podem ser encontradas em Pereira, Wilheim e Sola. (1999).

administração dos bens, recursos e serviços inerentes ao Estado, protegendo-o contra os interesses do nepotismo e da corrupção (PEREIRA, WILHEIM, e SOLA, 1999).

Nesse período, assiste-se a um processo de regulamentação da gestão descentralizada das políticas públicas, em diversas áreas sociais (saúde, educação, assistência social, etc), com a inserção da participação da sociedade civil, via Conselhos Gestores, na sua formulação e controle. Nesse sentido, tais conselhos passam a ser considerados canais de participação mais expressivos da emergência de outro regime de ação pública na esfera local, caracterizado pela abertura de novos padrões de interação entre governo e sociedade na gestão de políticas públicas (SANTOS JÚNIOR, 2001).

No entanto, estudos realizados por pesquisadores ligados à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), mais especificamente ao Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), constataram que a efetividade desta nova estrutura governamental só seria possível se estivesse aliada à cidadania deliberativa. Essas pesquisas apontaram para um novo modelo de gestão pública: a gestão social.

Para De Paula (2005, p. 115), "na história das reformas brasileiras, as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa sobrepujaram a dimensão sociopolítica" Dessa forma, não foi possível conciliar os dois aspectos que circundam o exercício da cidadania: a inclusão socioeconômica, que abrange direitos constitucionais como trabalho, educação e saúde e a inclusão sociopolítica, que se refere à participação dos cidadãos nas decisões de natureza pública que afetam a vida social, no presente e no futuro.

Por sua vez, Tenório (2008, p. 40) caracteriza Gestão Social como "o processo gerencial dialógico, cuja autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, em que se procura atender às necessidades de uma sociedade, região, território ou sistema social específico". Portanto, a lógica que deve orientar a gestão é o diálogo em vista da construção coletiva, via consensos possíveis, das melhores soluções, de acordo com os contextos e interesses em jogo. A gestão social é orientada para o "entendimento dos participantes" e não apenas para a execução de fins previamente estabelecidos por um pequeno grupo ou até mesmo pelas maiorias que controlam os empreendimentos, as instituições, os programas, os projetos e as políticas públicas. É necessária a articulação entre

as necessidades administrativas e políticas postas pelas exigências da democracia e da cidadania, potencializando o saber e a competência técnica dos sujeitos.

Conforme Cançado, Tenório e Pereira (2016, p. 131), "a gestão social tem uma perspectiva ontológica nominalista, pois a tomada de decisão coletiva sem coerção tem como pressuposto a questão da intersubjetividade (transparência) e da construção da realidade a partir do entendimento". Assim como é caracterizada pelo antipositivismo, pois pressupõe que a realidade social pode e deve ser construída no interesse dos seus membros e a partir de sua percepção; e pelo voluntarismo, já que a liberdade (ou autonomia) de escolha é condição necessária para este processo.

> Quanto ao par gestão estratégica e gestão social, eles significarão que o primeiro atua determinado pelo mercado, portanto, é um processo de gestão que prima pela competição, onde o outro, o concorrente, deve ser excluído e o lucro é o seu motivo. Contrariamente, a gestão social deve ser determinada pela solidariedade, portanto, é um processo de gestão que deve primar pela concordância, onde o outro deve ser incluído e a cooperação o seu motivo. Enquanto na gestão estratégica prevalece o monólogo — o indivíduo; na gestão social deve sobressair o diálogo — o coletivo. A definição de gestão social, portanto, vai estar apoiada na compreensão da inversão desses pares de palavras, bem como do conceito de cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2006, p. 1146).

Com base nas afirmações de Tenório, entende-se que o fundamento epistemológico da gestão social se baseia nas derivações conceituais da Escola de Frankfurt, mais precisamente na Teoria da Ação Comunicativa, proposta por Jürgen Habermas. Habermas (1987) pauta que a razão instrumental dificulta a autonomia social dos indivíduos à medida que o mundo da vida[11], substância estruturante da razão da pessoa humana, é submetido à razão funcional mediante ações estratégicas (TENÓRIO, 1998).

O agir comunicativo funda-se no diálogo argumentativo, com vistas ao entendimento entre os sujeitos. Nele, "a verdade é a promessa de consenso racional,

11 Os componentes estruturais do mundo da vida são: a cultura (conhecimento), a sociedade (ordem legítima) e a personalidade (identidade individual). "Chamo cultura ao acervo de saber, em que os participantes à comunicação se abastecem de interpretações para entender-se sobre algo no mundo. Chamo sociedade as ordenações legítimas através das quais os participantes na interação regulam suas pertinências a grupos sociais, assegurando com isso a solidariedade. E por personalidade entendo as competências que permitem a um sujeito ser capaz de linguagem e de ação, isto é, que o capacitam a tomar parte no processo de entendimento e para afirmar neles sua própria identidade" (HABERMAS, 1987a, Vol. II, p. 196).

ou seja, não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção de mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica" (TENÓRIO, 1998, p. 126). A questão, portanto, não é o aspecto técnico da solução "mais adequada", mas o próprio processo através do qual se constrói, por meio do diálogo entre os agentes em condição de igualdade, soluções que representem os consensos construídos. Trata-se, enfim, da criação de estruturas de debate público democrático, capazes de possibilitar, através do diálogo, que a razão comunicativa se afirme diante da razão instrumental, produzindo soluções pactuadas no exercício autônomo da cidadania.

Habermas concebe a ação social a partir da interação comunicativa, marcada pelo duplo processo de (i) interpretação negociada de uma definição comum da situação e (ii) do entendimento linguístico daí decorrente. Na ação comunicativa, os participantes, dentro de um procedimento argumentativo, estabelecem acordo comum sobre questões vinculadas à verdade, justiça e autenticidade. Esse acordo, formado com base numa pretensão de validade, é necessário, no ato comunicativo, para que qualquer dos interlocutores possa contestar, de maneira fundamentada, através de argumentos, a pretensão de validade alheia (FORESTER, 1994).

É possível apontar três características estruturantes da compreensão de gestão social. Em primeiro lugar, com forte influência de Habermas, tem-se o processo decisório coletivo, afastado de coerção externa e impositiva, baseado na argumentação, no entendimento e no diálogo. Em segundo, percebe-se a transparência, do que decorre a necessidade de a linguagem ser acessível a todos os participantes. Por fim, vislumbra-se, como resultado, a emancipação humana, tendo em vista o amadurecimento dos atores envolvidos, decorrente da participação efetiva no processo decisório, ao mesmo tempo que é condição dele (OLIVEIRA, CANÇADO e PEREIRA, 2010).

Tenório (2008, p. 158) ainda refere que é fundamental para a gestão social o processo de cidadania deliberativa, o qual significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Processos estes que exigem a participação consciente dos cidadãos, evidenciadas na compreensão do processo e não apenas na preocupação com o resultado. Quando uma pessoa ou grupo de pessoas age sem o

entendimento das razões e consequências de seus atos, a participação é restrita, estabelecida em função de alguma espécie de relação de dominação, em que, a partir de algum tipo de poder persuasivo, determinado grupo impõe aos demais as decisões e os passos que devem ser seguidos. Nessas situações, a falta de senso crítico faz a participação pouco se distinguir do simples adestramento (TENÓRIO e ROZENBERG, 1997).

Outra característica da participação consciente está na forma de assegurá-la. “Não há participação imposta, concedida ou doada” (DEMO, 1991, p. 35). A participação não pode ser forçada, nem aceita como donativo, e sua legitimidade encontra-se na conscientização da sua importância, na negociação de espaços para o seu exercício e no estabelecimento das regras que democraticamente delimitarão sua prática. A ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos e dos espaços participativos demandam tempo e uma ação continuada.

A participação, portanto, deve ser vista como o principal instrumento de acesso à cidadania. Em sua plenitude, a cidadania só se consolida na presença de uma participação entendida como ação coletiva e exercício consciente, voluntário e conquistado. Contudo, para o alcance da cidadania plena, faz-se necessária a organização social e a participação política dos cidadãos nos diferentes espaços da esfera pública.

Fischer (2002, p. 27-28), por sua vez, aponta cinco proposições que estariam na base do que se entende por gestão social:

> A primeira está relacionada à articulação de múltiplos níveis de poder que traz em seu bojo uma carga potencial de conflito de interesses entre os atores envolvidos e o seu poder de decisão; a segunda apresenta a gestão do desenvolvimento social como um campo com práticas híbridas e contraditórias, pois a cooperação não exclui a competição; a competitividade pressupõe articulações, alianças e pactos; a terceira delineia o campo como marcado pela ética e pela responsabilidade que deve atender aos imperativos da eficácia e eficiência, porém, estes termos são tratados dentro da especificidade do campo, de prestar contas à sociedade, avaliar processos e resultados e regular ações; a quarta proposição mostra que a gestão do desenvolvimento social é também a gestão de redes e de relações pessoais e sua subjetividade que são afetadas por muitos fatores, dentre eles a história do gestor; a quinta proposição mostra a importância do contexto cultural, pois o gestor social é um gestor do simbólico e do valorativo, especialmente quando se trata de culturas locais e da construção de identidades.

Desta contribuição de Fischer (2002), dois aspectos podem ser destacados, para além dos já apontados anteriormente: a quarta e a quinta proposição. Na quarta proposição ele destaca a importância das redes de relações e da própria história pessoal do gestor. E na quinta, aponta a relevância do contexto cultural, especialmente quando se trata de culturas locais e da construção de identidades. O estudo realizado sobre Mato Queimado aponta a relevância desses aspectos no "sucesso" da experiência de gestão realizada. Experiência esta que é detalhada na sequência, a partir dos relatos de quem a vivencia no dia a dia da sociedade local.

MATO QUEIMADO E A CONSTRUÇÃO DE GESTÃO SOCIAL

Para as escolhas de como investigar as práticas que caracterizam a gestão social no município de Mato Queimado, partiu-se do entendimento de que o método não é uma receita dada e acabada, mas, sim, um rumo, uma direção que se passa a seguir, dependendo do tema estudado, e a escolha dos métodos e das abordagens usados na pesquisa evidenciam as opções e intencionalidades dos pesquisadores. Assim, a pesquisa qualitativa mostrou-se bastante apropriada para este estudo, já que para empreender métodos qualitativos é preciso aprender a observar, registrar e analisar interações reais entre pessoas e entre pessoas e sistemas (LIEBCSCHER, 1998).

As questões teórico-metodológicas pautam-se, principalmente, nos seguintes pressupostos: uma pesquisa interpretativa no sentido de tentar entender as percepções dos atores públicos e privados sobre a maneira de administrar esse município. A metodologia utilizada foi a das ciências sociais, sendo o estilo qualitativo, com as seguintes técnicas: leitura e análise de documentos, entrevistas narrativas com os gestores e moradores desse município. Nesta pesquisa, as entrevistas surgiram como a oportunidade de descobrir indícios e explorar dimensões da realidade do município de Mato Queimado, a partir do referencial teórico aqui apresentado.

As entrevistas narrativas foram organizadas em três blocos temáticos: o primeiro pautado em questões relativas aos processos de discussão e espaços em que as pessoas conseguem manifestar suas ideias; o segundo, sobre a conduta dos gestores públicos; e o terceiro, em relação à percepção dos resultados

da gestão pública desses gestores legitimados por meio de consenso ao longo da existência do município.

O primeiro aspecto de análise que merece destaque é sobre o movimento de emancipação e o que parece sustentar o consenso: uma negação do modelo existente na cidade-mãe. Segundo os entrevistados, a política em Caibaté é marcada – desde sempre e ainda hoje –pela rivalidade partidária, dividindo a cidade em esferas muito bem definidas: quem é de um lado, não apoia o outro. Então, quando se cogitou emancipar Mato Queimado, segundo as entrevistas, os moradores tinham em mente que ali as eleições não deveriam ser pautadas apenas em uma disputa política, mas em uma construção de ideias para que todos saíssem ganhando:

> Quando então surgiu o movimento de emancipação aqui no território de Mato Queimado, uma coisa que sempre se falava é que aqui não poderia ter a divisão e as brigas que se tinha em Caibaté. Ninguém gostava daquilo. As pessoas pareciam querer alguma coisa diferente daquela briga político-partidária que conheciam nas campanhas anteriores. Aquilo é ruim, divide a comunidade. Divide todo mundo. **Entrevista 01 (Integrante do Movimento Emancipatório, Ex-Prefeito**).

E a partir dessa negação, surge a percepção sobre o consenso:

> Eu nasci em Cerro Largo, mas moro aqui em Mato Queimado desde que casei, isso há 40 anos. Então eu morava, na verdade em Caibaté. Mato Queimado era Caibaté, então sei como era antes. O que eu acho, é que pra quem não é da política, assim como a maioria das pessoas, quem é povo e não tem partido, não vai ser prefeito ou vereador, ou vai ter algum cargo na prefeitura, acha é muito bom não ter essas disputas eleitorais. Era horrível antes de emancipar, ter que ficar ouvindo as brigas dos candidatos lá de Caibaté. A vontade era votar em nenhum, porque só tinha briga, antes e sempre. Não parecia que os candidatos queriam trabalhar para o povo, parecia bem mais só disputa de poder mesmo. Então, aqui não ter isso, é bom sim. Eu acho que é bem melhor aqui do que nas outras cidades. **Entrevista 03 (Moradora, Dona de Casa).**

Ao longo das entrevistas narrativas, muitos posicionamentos dos entrevistados remetem a ideias e pressupostos da construção teórico-epistemológica sobre a gestão social. Destacam-se: as decisões tomadas no município; os espaços em que as pessoas podem manifestar opinião, ouvir e serem ouvidas; as redes, o relacionamento e a história do gestor; a confiança produzida pela

administração pública e a necessidade de resultados positivos para a sustentação do modelo de consenso.

Sobre as decisões tomadas no município e os espaços em que as pessoas podem manifestar a sua opinião, ouvir e serem ouvidas:

> Uma vez por ano, a gestão vai em cada comunidade e apresenta tudo que fez, todos os resultados, as dificuldades, as decisões tomadas. É um momento de falar mas também de ouvir, não é uma simples apresentação de realizações. Existe uma troca de informações. A comunidade ouve os resultados, as dificuldades da gestão, mas também fala, exige e ajuda com ideias. **Entrevista 01 (Integrante do Movimento Emancipatório, Ex-Prefeito)**.
>
> Claro que as decisões mais comuns são lá com o prefeito. A gente nem consegue conversar sobre tudo sempre. O que tem de bom é que sempre tem encontro para a prefeitura apresentar as coisas que faz. E aí quem tem interesse vai, pode escutar e ficar sabendo das coisas, e também pode dar seus "pitacos". Eu acho que pelo menos uma vez por ano tem isso de virem apresentar as coisas, às vezes no clube, ou na escola, num lugar que a gente possa se reunir. **Entrevista 05 (Morador, Empresário).**
>
> Até hoje as pessoas que entraram como prefeito sempre foram muito próximos e tranquilos para conversar. Não tem aquilo de ser uma autoridade, uma pessoa cheia que não quer saber da gente. Se precisar conversar, não tem problema. Até na missa a gente encontra o prefeito e pode perguntar uma coisa, ou dar uma opinião. Quem quer ter reunião, consegue. E quem quer ir nos conselhos, ou nos encontros pode conversar e perguntar. O que não pode é reclamar e não participar e dar opinião. Isso eu acho que é errado **Entrevista 06 (Morador, Agricultor).**
>
> Uma coisa importante sobre a gestão ouvir as pessoas. Já aconteceu de cargos de confiança serem desligados da gestão pública municipal por pressão da comunidade. A comunidade não aceitou aquelas pessoas, e a partir das manifestações, foram desligados. E eram pessoas competentes, que tinham qualificação, mas a partir de manifestações da sociedade, a partir da pressão das pessoas, não foram aceitas. Aí tem que ouvir a população. Tem que legitimar o que o povo coloca para nós. **Entrevista 01 (Integrante do Movimento Emancipatório, Ex-Prefeito).**

A importância, colocada por Fischer (2000) sobre as redes de relações e da própria história pessoal do gestor, destaca-se nas falas do gestor público, que demonstra preocupação com a imagem que passa para as pessoas e sobre o fato de que, ao olhar no olho dos moradores para solicitar a confiança, precisa transmitir seriedade e compromisso com o município. Ainda nessas falas do gestor é possível identificar a perspectiva ontológica nominalista, destacada por

Cançado, Tenório e Pereira (2016), no sentido de que a construção do modelo acontece no contato entre as pessoas, no olho no olho, na relação entre gestor e moradora e, mais uma vez, na confiança mútua:

> Aqui não tem campanha com comício, briga, material eleitoral. Aqui a campanha é feita com visita, casa a casa, onde a gente vai conversar com as pessoas, ouvir o que elas têm para dizer de bom ou de ruim. E as pessoas julgam, e julgam antes da campanha, quando os nomes são escolhidos, então eu preciso ser uma pessoa com amizade, respeito e preciso respeitar para que as pessoas possam confiar em mim e saber que meu compromisso é com o melhor para Mato Queimado. Assim eu preciso olhar no olho das pessoas, ter um bom relacionamento antes, durante e depois da escolha do nome. O gestor precisa ser próximo das pessoas. E eu não me vejo como uma autoridade acima de ninguém. Sou uma pessoa da comunidade que fui escolhido para estar na prefeitura como gestor. Essa é a relação que eu tenho, quero que as pessoas tenham confiança na gente. Mas para confiar, eu preciso ter um bom relacionamento com as pessoas, ouvir, prestar atenção. **Entrevista 02 (Integrante do Movimento Emancipatório, Prefeito).**
>
> Sabe outra coisa boa sobre não ter comício, campanha eleitoral como nos outros municípios? Eu não preciso prometer cargo para ninguém. E eu digo: não estou na prefeitura para isso! Me preocupo sim com o que as pessoas querem e o que pensam de mim, e como vão me ver, como vai ser minha história aqui. Eu não quero que as pessoas digam que eu fui aquele que ficou colocando gente na prefeitura porque era meu amigo ou do meu partido. **Entrevista 02 (Integrante do Movimento Emancipatório, Prefeito).**

Ainda ligado à necessidade de relacionamento, é possível identificar em algumas falas a noção de confiança produzida pela administração em relação à população, e isso é um dos aspectos básicos da gestão social, em que o elo (e, portanto, a relação) do gestor com a população é sua aceitação e não o princípio da autoridade ou poder de mando, imposição, conforme Demo (1991) aborda a gestão social. Importante destacar, ainda, que essa confiança, é atrelada, segundo as falas, tanto ao relacionamento do gestor, quanto à percepção dos resultados oferecidos:

> Na verdade, falar em resultados da prefeitura sempre é complicado. Porque quando a gente fala sendo morador, sempre tem coisa para criticar, ou achar que pode ser melhor, ou que poderia ter mais serviços, mais coisa para a população. A gente sempre quer mais e melhor. E eu sinceramente, acho que o poder público poderia fazer mais e melhor. Mas se a gente comparar com outras cidades, acho que aqui é bom sim. Eu vou te contar uma história: Ano

> retrasado, um irmão meu, que mora em uma cidade vizinha, teve que fazer um tratamento de câncer, e no final do tratamento tinha que ir todos os dias para Ijuí fazer radioterapia. Isso durou uns 30 dias, mais ou menos. A prefeitura lá da cidade dele, não levava. Ele teve que se virar, um dia um filho levava, outro dia um vizinho, um dia um amigo, e assim por diante. Acho que se fosse aqui em Mato Queimado, a prefeitura ia dar esse transporte, ia levar a pessoa doente para fazer esse tratamento lá em Ijuí. E outra, se a prefeitura aqui não fizesse isso, a gente ia lá no prefeito e ia explicar a situação e acho que ele daria uma solução. Ele daria um jeito de atender esse morador. Afinal, é isso que a prefeitura tem que fazer. **Entrevista 04 (Moradora, Professora).**

A moradora, anteriormente citada, mesmo sem deixar de reconhecer aquilo que é positivo, tem muito clara a percepção crítica sobre os resultados oferecidos pela administração pública. Isso vai ao encontro da percepção do próprio prefeito sobre a necessidade de uma gestão pública com indicadores e como as pessoas, de um lado, depositam confiança, mas de outro cobram trabalho e resultado:

> O que eu faço e apresento para a população é o que faz com que esse modelo de gestão se sustente. O que vale é o atendimento que a gestão pública oferece população. Se a população está satisfeita, aí o modelo funciona. Ninguém quer mudar o que está bom. A saúde é orgulho. Tem atendimento de tudo que é tipo, exames, etc. enquanto a população entender que a gente faz o melhor para todos. E as pessoas confiam, aceitam o consenso, cobram: querem sempre coisa melhor. Essa expectativa não para, é um círculo. **Entrevista 02 (Integrante do Movimento Emancipatório, Prefeito).**

Outra fala que é imbuída de uma percepção importante: de um lado a cobrança dos moradores, de outro, o reconhecimento dos resultados e a confiança no gestor.

> Olha, eu não ia querer ser prefeito nunca, porque o povo sempre acha que a prefeitura tinha que ser melhor. Mas pelo menos aqui, a gente não ouve falar em dívida da prefeitura, em falta de pagamento de funcionário, que não pode construir posto de saúde porque não tem dinheiro para pagar médico depois. Se eu vou no posto eu consigo uma consulta. Dentista eu tenho pela prefeitura também. Ganho remédio, se precisar. Se não tem remédio no posto, eu vou na farmácia e depois a prefeitura paga, a gente pode confiar que vai ter o remédio. Isso a gente tem que considerar como uma coisa boa que a prefeitura tem pro povo. **Entrevista 06 (Morador, Agricultor).**

Essa avaliação crítica sobre os resultados, polarizada, de um lado, sobre a alta expectativa da comunidade quanto aos serviços da administração pública e, de outro, sobre a percepção de que, embora se espere sempre melhores resultados, há que se reconhecer o que se tem de positivo remete a duas noções importantes da teoria de gestão social: primeiro, à percepção do Bem Comum (2008), e, segundo, à participação consciente dos cidadãos, evidenciadas na compreensão do processo e não apenas na preocupação com o resultado (TENÓRIO, 2008). Já que sem essa percepção crítica daquilo que se faz, daquilo que se espera e daquilo que é possível realizar para na administração pública pouco se diferenciaria de uma participação baseada em um adestramento (TENÓRIO e ROZENBERG, 1997).

A realidade encontrada em Mato Queimado – única experiência – onde, desde a emancipação, a disputa eleitoral é realizada via consenso, já que "a eleição, o voto nas urnas ocorre por mera formalidade imposta pela lei (Entrevistado 02)", é um grande laboratório para se entender a gestão social, a confiança entre o gestor público e a comunidade, a relação entre a expectativa da comunidade e os resultados apresentados pela administração pública, a forma como as relações de disputa de poder são estabelecidas e muitas outras questões estudadas pelas ciências sociais.

É certo que o modelo se favorece pelo pequeno tamanho do município, onde as pessoas conseguem ter contato umas com as outras, e as vozes são passíveis de serem ouvidas. Nesse sentido, a perspectiva ontológica nominalista, destacada por Cançado, Tenório e Pereira (2016), faz-se possível de ser implementada. Mas, observada nessa realidade, a questão vai mais além do fato de Mato Queimado ser um pequeno município do interior, pois se denota a disposição da comunidade na construção desse modelo, na forma de relacionar-se com os gestores, na forma de cobrar resultados e na percepção da importância da construção do "Bem Comum", como colocado por Tenório (2008), já que há uma percepção muito clara que a disputa política da cidade-mãe não é uma boa forma de se fazer política. Em Mato Queimado, segundo as investigações, a preocupação com a qualidade dos serviços prestados supera as disposições para a disputa eleitoral baseada em lados opostos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar em gestão social é pensar além da gestão de políticas públicas, mas estabelecer as articulações entre ações de intervenção e de transformação do campo social (GOMES et al., 2008, p. 59). Nesse sentido, a gestão social ganha uma conotação ampla, não se restringindo à esfera público-governamental, embora tal conceito, para essa esfera, se torne peculiar e estratégico em alguns municípios, por ora desafiador.

Tenório (2006, p. 1146) argumenta que a gestão social é um espaço privilegiado de relações sociais em que todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação, pautado por valores como inclusão, igualdade, pluralismo, autonomia e bem comum. A gestão social constitui-se, portanto, em possibilidade concreta de gestão democrática participativa na definição dos problemas e das soluções vivenciados por uma comunidade ou organização específica.

Neste estudo, verificou-se que o caso do município de Mato Queimado mostra-se relevante devido aos acontecimentos e as suas características. Em Mato Queimado há a evidência de uma espécie de negação do modelo de gestão pública utilizado pela cidade-mãe (Caibaté), no intuito de construir coletivamente uma nova proposta de gestão pública municipal. Verificou-se também através dos extratos das falas dos entrevistados que os próprios morados aprovam esse modelo de gestão, fazendo-se partícipes do processo decisório e contribuindo com as demandas e cobranças para a administração pública do município.

Alguns aspectos característicos da teoria de Gestão Social são encontrados nas falas, tanto dos gestores públicos como dos atores integrantes da comunidade, o que leva a uma consideração preliminar sobre a relação do município com essa prática de administração pública:

A preocupação com o bem comum acima das disputas eleitorais;

A concepção crítica e madura sobre a expectativa da comunidade quanto aos resultados da administração pública e sobre o que é possível de realizar;

A relação do gestor público com a comunidade, no sentido de colocar-se próximo e acessível para ouvir e ser ouvido sobre as questões do município;

A preocupação do gestor público com a sua história e com a sua imagem junto à comunidade;

A necessidade de transparência e apresentações de resultados e discussões sobre as questões do município.

Diante da experiência em análise, coloca-se que Mato Queimado é um caso de gestão pública social que merece ser analisado por diversos pontos de vista, em níveis epistemológicos e ontológicos, pois esta pesquisa limitou-se a tecer alguns apontamentos sobre a esfera social, embora se saiba que é necessária a elaboração de pesquisas específicas no município no intuito de desvendar o próprio caso em estudo.

REFERÊNCIAS

DOWBOR, L. Gestão social e transformação da sociedade. In: ARBIX, G; ZILBOVICIUS, M; ABRAMOVAY, R. (Orgs.). **Razões e ficções do desenvolvimento.** São Paulo: UNESP; Edusp, 2001. p. 197-221.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Censo Demográfico 2010.** Disponível em: censo2010.ibge.gov.br. Acesso em: 8 abr. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE – Cidades** – Rio Grande do Sul – Caibaté. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/caibate. Acesso em: 8 abr. 2017.

MATO QUEIMADO. **Histórico do Município**. Disponível em: https://www.matoqueimado-rs.com.br/Arquivos/270/Conte%C3%BAdos/765/Hist%C3%B3rico%20do%20Munic%C3%ADpio_265J.pdf. Acesso em: 30 mar. 2017.

WESZ, M. M. Caibaté – RS: Imigração e Missioneirismo. **Oficina do Historiador,** Porto Alegre, EDIPUCRS, Suplemento especial – I EPHIS/PUCRS – 27 a 29.05.2014, p.737-754. Disponível em: http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/oficinadohistoriador/ article/download/19068/12127. Acesso em: 29 maio 2017.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, set, p. 681-703, 2011.

FORESTER, J. Teoria crítica e análise organizacional. **Plural**, v. 1, p. 131-148, 1994.

FREITAS JUNIOR, D. B. DE. **Avaliação Da Administração Pública Gerencial Em Municípios Por Meio De Indicadores**. 2009. 139 f. Dissertação (mestrado em administração) – Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, 2009.

GOMES, G. da S. et al. Residência Social & EaD: alternativas multireferenciais nos estágios de graduação na UNITINS. In: CANÇADO, A. C. et al. (Org.). **Os desafios da formação em gestão social.** Palmas-TO: Provisão, 2008b.

HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa.** Madrid: Taurus, 1987. 2 v.

JACOBI, P. **Políticas Sociais e ampliação da cidadania.** Rio de Janeiro: FGV, 2000.

LIEBSCHER, P. Quantity with quality? Teaching quantitative and qualitative methods in a LIS Master's program. **Library Trends**, v. 46, n. 4, p. 668-680, Spring 1998.

OLIVEIRA, V. A. R. de; CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R. Gestão social e esfera pública: aproximações teórico-conceituais. **Cad. EBAPE.BR,** v.8, n.4, p. 613-626, 2010.

PAULA, A. P. P. DE. Administração Pública Brasileira Entre O Gerencialismo E A Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, p. 36-49, 2005.

PAULA, A. P. P. DE. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 204p.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP/Editora 34, 1998a.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista Administração Pública**, v. 32, n. 5, set/out, p. 7-23, 1998.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão Pública e Cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista Administração Pública**, v.31, n.4, jul/ago, p. 101-125, 1997.

TENÓRIO, F. G. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs) **RAP Rio de Janeiro** 40 (6): 1145-1162, nov./dez. 2006.

ROTTA, E. Gestão pública participativa e compromisso social: a experiência de gestão da Universidade Federal da Fronteira Sul. **Anais do IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais**. Porto Alegre: SBEO/UFRGS, 19 a 21 de outubro de 2016. Disponível em: http://www.sbeo.org.br/sbeo/wp-content/uploads/2015/08/2a-convocat%C3%B3ria-IV-CBEO.pdf. Acesso em: 1º jun. 2017.

PEREIRA, L C. B.; WILHEIM, J; SOLA, L (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

CAPÍTULO 5

MULHERES NO COMANDO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NA REGIÃO DAS MISSÕES

Louise Roedel de Lira Botelho[12]
Luciana Scherer[13]

INTRODUÇÃO

A trajetória da mulher na sociedade está cercada por diferentes transformações. Essas transformações geraram resultados no modo de vida feminino, sendo reflexos das construções sociais produzidas ao longo dos tempos. A sociedade, talvez por questões de garantir a própria sobrevivência da espécie humana, agregou à mulher o papel de cuidadora no ambiente familiar, e essa função

12 Administradora (UNIVALI). Mestra, Doutora e Pós-Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC). Docente no curso de Administração e no mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas na UFFS – Cerro Largo. Contato: louisebotelho@uffs.edu.br

13 Bacharel em Turismo (PUCRS) e Administradora (UFRGS). Mestra em Ciências Sociais (PUCRS). Doutoranda em Desenvolvimento Regional (UNIJUÌ). Docente no curso de Administração da URI – Cerro Largo. Contato: lucianascherer@yahoo.com.br

social da mulher esteve associada por muito tempo à função materna. À medida que a sociedade vai se transformando de uma era agrária para industrial, a função social da mulher vai se adequando aos novos modelos. Surge a emancipação feminina, ou seja, uma busca pela igualdade de gêneros nas relações da esfera do trabalho. Todo esse novo contexto acaba por modificar as formas como homens e mulheres condicionam suas competências a serviço da sociedade e não apenas da família. A partir disso, as mulheres passam a pertencer à esfera pública do trabalho (FLETCHER, 2006). Como resultado elas passaram a adquirir direitos e autonomia financeira e a engendrar no mundo formal do trabalho, que durante muito tempo foi percebido socialmente como um universo de predomínio masculino.

Com a entrada da mulher no mercado de trabalho, configuram-se também novas lideranças e novas formas de liderar. Elas passaram a ocupar cargos e funções até então desempenhadas exclusivamente por homens (CUNHA; SPANHOL, 2014) trazendo um novo dinamismo às organizações públicas (SOUZA; SIQUEIRA; BINOTTO, 2011). Entende-se que estudar o fenômeno sobre as mulheres exercendo o cargo de eletivos em diferentes esferas públicas se apresenta como algo desafiador e necessário para a compreensão do próprio papel social que a mulher desempenha na atualidade, já que ainda é possível verificar traços de uma sociedade em que as mulheres lutam para conquistar seus espaços, suas posições e reconhecimento tanto na esfera pública como privada.

Na gestão pública talvez exerça um caso peculiar. Os processos de seleção, a influência política nas indicações e os problemas de descontinuidades derivados dos processos eleitorais trazem para esse cenário da participação feminina contornos ainda não suficientemente investigados. A evolução nos modelos gerenciais públicos tem permitido que um número cada vez maior de mulheres ocupe espaços na política e na gerência de órgãos públicos, tornando-se mais propensas a assumir cargos de maior responsabilidade e exigência técnica por seus méritos, seja por indicação ou eleição, contudo, ainda muito aquém da participação masculina (SOUZA, SIQUEIRA, BINOTTO, 2011). Salienta-se que, embora venha aumentando ao longo dos últimos anos, o número de mulheres atuantes na política ainda é sub-representado se comparado ao número de homens que exercem cargos políticos, podendo-se afirmar que o cenário político brasileiro ainda é marcado por traços de coronelismo masculino.

O objetivo principal do estudo que constitui este capítulo é compreender as trajetórias das duas prefeitas que conquistaram, pioneiramente, a reeleição em seus municípios na Região das Missões do estado do Rio Grande do Sul através das experiências vividas no exercício de suas funções gerenciais e políticas no setor público: a prefeita de Sete de Setembro, eleita em 2008, para a gestão 2009 – 2012, e reeleita em 2012, para a gestão 2013 – 2016, e a prefeita de São Paulo das Missões, eleita em 2012, para a gestão 2013 – 2016, e reeleita em 2016, para a gestão 2017 – 2020. Salienta-se que não se pretende evidenciar a realidade de todas as mulheres na política, tampouco abordar o processo de ascensão das mulheres nesse setor, mas concentrar-se em compreender a vida de mulheres que escolheram trilhar suas trajetórias profissionais no comando da gestão pública municipal em seus municípios, para, a partir daí, apresentar algumas realidades até então não discutidas.

Este capítulo está divido em duas partes de desenvolvimento, além desta introdução e das considerações finais. A primeira apresenta as discussões teórico-epistemológicas sobre as mulheres e a representação política, através de apresentação de teorias e estudos já realizados acerca do tema. Na sequência são apresentadas as realidades das duas prefeitas, analisadas segundo suas próprias percepções.

Em relação à escolha metodológica, utilizou-se o paradigma humanista de pesquisa (HUGHES, 1980), designado como um estudo qualitativo de cunho fenomenológico (ROESCH, 1996; MINAYO, 1994), já que se pretende compreender a trajetória das prefeitas comum *olhar subjetivo da realidade* (HUGHES, 1980). Trata-se também de uma pesquisa exploratória, com uma abordagem pautada tanto em esforços epistemológicos quanto ontológicos. Epistemológicos no sentido da busca do conhecimento transitivo sobre prefeitas, dados disponíveis e estudos já realizados e publicados em livros, artigos e teses sobre a temática. Ontológico no sentido de um esforço de busca de conhecimento a partir da realidade do próprio "objeto" pesquisado, ou seja, as próprias prefeitas, com as suas histórias de vida, características, trajetórias, desafios e superações nessa carreira. Como procedimento de coleta de dados utilizou-se o modelo de entrevista em profundidade de Seidman (1998). Todas as entrevistas, que foram gravadas e posteriormente transcritas, foram realizadas com agendamento prévio e no gabinete das entrevistadas.

Conhecer a participação da mulher na política limita-se pela dificuldade no processo de coleta de dados, já que eles se apresentam parcos e dispersos e, muito raramente, consideram a distinção entre homens e mulheres eleitos. Ao recorrer aos sites do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS) ou do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), é possível encontrar algumas informações básicas, mas sempre bem mais ligadas a perfil (nome, idade, formação, profissão, filiação partidária, etc). Na academia, alguns ensaios teóricos buscam algumas caracterizações, sejam em estados específicos ou sobre alguns contextos e perspectiva. Estudos um pouco mais aprofundados, baseados em uma perspectiva ontológica, que busca conhecer as especificidades dessa relação mulher e cargo político, ainda parecem ser raros, razão pela qual propõe-se o presente estudo como contribuição para o conhecimento dessa realidade.

SOBRE MULHERES E O COMANDO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

A condição milenar da mulher na sociedade influencia a caminhada e o papel da mulher na atualidade. A crença quase natural em nossa sociedade de que o homem é superior à mulher acaba legitimando a discriminação (MORAES, 2004, p. 22). Nas esferas de representação política da sociedade, esse cenário também se manifesta. Dados referentes à participação de mulheres em esferas do governo mostram que elas continuam sendo sub-representadas, indicando que a desigualdade no campo político também pode ser reflexo de uma desigualdade nos campos cultural, social e econômico.

Em estudos sobre a participação da mulher na política brasileira, é possível destacar quatro momentos e acontecimentos importantes. O primeiro é a conquista do voto feminino em 1932. O segundo é a emergência do movimento feminista da década de 70. O terceiro é a constituição de 1988 e, por último, as cotas eleitorais para mulheres, que estabelecem os percentuais mínimos e máximos para cada sexo.

Mesmo com uma participação ainda pequena, é importante considerar o papel de agentes políticos femininos nos estudos sobre a atuação nos cenários políticos, sociais, culturais, ligando essas percepções ao universo feminino e ao desenvolvimento das regiões. Partindo da análise dos dados eleitorais

e das discussões incitadas, sente-se a necessidade de compreender as mulheres prefeitas enquanto protagonistas em um processo de empoderamento social e político.

Blay (2015), em seu estudo sobre as prefeitas, concluiu que algumas características e situações aglutinam-se mutuamente, ou seja, há algumas características, como relações familiares, personalidades e forma de ingresso na vida política, que definiram, para essa autora, a possibilidade de uma classificação geral baseada em três categorias: a prefeita coronel, a prefeita esposa e a prefeita por iniciativa própria.

A "prefeita coronel" é aquela que, principalmente – mas não necessariamente – na ausência de um homem, assume a liderança da família, a direção dos negócios, do grupo político e da clientela, através da utilização de velhas práticas clientelísticas como as do "mandonismo". Em sua maioria pertencem às oligarquias locais, assim como os homens, e é socializada para assumir a direção política do grupo familiar quando se faz necessário. A prefeita coronel assume a posição de líder na família, o que tanto pode conquistar na sua família de origem ou estabelecer pelo casamento. Ao incorporar essa liderança, é possível que utilize alguns traços comportamentais típicos masculinos e muitas vezes precisa convencer seus pares sobre sua capacidade. Assim, a luta pela liderança começa em casa, no seu ambiente familiar.

A "prefeita esposa" é aquela que assume as funções do marido na política, em decorrência de algum impedimento de ordem legal ou até mesmo pessoal ou, ainda, com o objetivo de continuar no controle do poder. A imagem adquirida como "esposa de político", por meio de atividades sociais ou assistencialistas, garante a constituição de uma base eleitoral que é sabiamente aproveitada. Assim, exercer o cargo é, em verdade, uma delegação do marido. Pode ocorrer que, quando se torna necessário tomar uma decisão importante para o município, consulte o marido (BLAY, 2015).

Por fim, a "prefeita por iniciativa própria" seria aquela que por suas convicções e pela sua liderança construiu capital político suficiente para eleger-se. Desse modo, esse terceiro grupo se distinguiria dos dois primeiros.

Figura 1 – Tipologia das prefeitas

TIPO DE PREFEITA	RELAÇÃO FAMILIAR E POLÍTICA	MOTIVAÇÃO PARA A POLÍTICA	CARACTERÍSTICAS MARCANTES
Prefeita Coronel	Mais ligada a família de origem	Assume o papel político em função da ausência de uma figura masculina na família	Tende a assumir traços de masculinismo
Prefeita Esposa	Muito ligada a família de matrimônio	Assume o papel político em função de algum impedimento do marido político	Não adota traços de masculinismo, mas a relação com o marido é muito marcante, inclusive no dia-a-dia da política
Prefeita por Iniciativa Própria	A família – nem de origem, nem de matrimônio possui tradição de participação na política	Assume o papel político sem nenhuma influência da família de origem ou de matrimônio	Não adota traços de masculinismo. O marido pode ou não acompanhar o dia-a-dia da política

Fonte: Blay (2015) – adaptada pelas autoras.

Através dos aspectos quantitativos da participação política feminina é possível encontrar respostas sobre os mecanismos de dominação que, ainda hoje, mantém a baixa participação das mulheres nas instâncias representativas da política e do poder (BARBOSA, CAVALCANTI, 2010). Prevalece na sociedade uma visão reducionista, que adéqua as "vontades femininas" à falta de interesse e de envolvimento com os assuntos políticos ou até mesmo ao cumprimento obrigatório dos partidos políticos com as leis de cotas para mulheres na política. Todo esse discurso já é conhecido pelos pesquisadores, pois constatar o fato não é relevante. É necessário buscar as causas, conhecer a trajetória, o perfil, as aprendizagens, os desafios e as superações vividos pelas mulheres que desenharam suas carreiras profissionais na vida pública e se tornaram prefeitas em seus municípios. Estudar essas mulheres é conhecer e reconhecer que ser mulher em um ambiente tradicionalmente marcado pela cultura masculina de poder pode se mostrar como um cenário de intensos desafios e aprendizagens.

APRENDIZADOS, BUSCAS E DESAFIOS DAS MULHERES REELEITAS PARA O COMANDO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NA REGIÃO DAS MISSÕES

O primeiro aspecto que pode ser destacado dentre as duas prefeitas pesquisadas diz respeito à classificação proposta por Blay (2015). Embora classificações possam demonstrar alguma arbitrariedade e, portanto, desconsiderar aspectos importantes, nos discursos de apresentação e autodescrição das prefeitas é possível identificar as características dominantes que permitem utilizar a proposição da autora. Uma foi identificada como "prefeita esposa" e outra como "prefeita por iniciativa própria":

> Meu pai não era ligado à política, mas meu marido foi vice-prefeito e prefeito no município, e foi um bom prefeito, e eu sempre o acompanhei bastante, como primeira dama e como presidente do partido. Depois de ele ser prefeito, meu nome começou a circular como uma possibilidade nas eleições de 2012. Eu nunca havia pensado em ser prefeita, mas o nome foi surgindo na comunidade e o partido convidou, e então, em decisão com o meu marido, aceitei! Prefeita de São Paulo das Missões – RS.
>
> Nem meu pai nem meu marido eram políticos. Pode-se dizer que a decisão partiu de mim mesma. Não fui influenciada por marido ou alguém da família. Embora meu marido tenha se filiado ao partido junto comigo, a decisão de ser prefeita surgiu após ter sido Secretária de Saúde, vereadora mais votada e depois disso resolvi encarar – e fui eleita para dois mandatos seguidos. Prefeita de Sete de Setembro – RS.

Ambas as prefeitas apresentavam experiência política anterior a ocupação do cargo de prefeita, em momentos e papéis sociais distintos: uma como primeira-dama e presidente de partido político no município, outra como secretária e como vereadora. Pode-se dizer que esses papéis desempenhados anteriormente serviram de "treinamento" para a fala pública, para a ocupação do espaço público e dos palanques, bem como para a própria gestão, as articulações eleitorais e o "corpo a corpo" com o eleitorado.

As prefeitas entrevistadas demonstraram personalidades distintas, mas características bastante comuns: firmeza, alegria, apego à família, laços com a comunidade e uma preocupação bastante especial em fazer "o melhor, o bem, melhorar a vida das pessoas, contribuir para o município". Ao serem questionadas

sobre quais os sentimentos que impulsionaram a entrada na vida política, a ideia de servir, de fazer algo bom pela comunidade aparece como o elemento mais importante para essa escolha de vida:

> Foi um sentimento de dever de contribuição. Queria contribuir para o município. Isso foi pensado junto com meu marido: que já que tínhamos escolhido o município, e que não queríamos sair, então talvez ser prefeita para ajudar a comunidade e fazer algo seria uma boa missão. Só reclamar não ajuda, tem que tentar fazer algo que deixe a marca de contribuição para o município. Prefeita de São Paulo das Missões – RS.
>
> Sempre pensando em *fazer algo bom para a comunidade*. Isso como funcionaria pública, como vereadora, como prefeita. Eu tenho muito orgulho das conquistas, do atendimento em saúde que consigo oferecer a população, acho que isso faz diferença na vida das pessoas. É um sentimento de desejo de realização, de fazer o bem. Prefeita de Sete de Setembro – RS.

Existem nos discursos um sentimento de "responsabilidade" e o reconhecimento da necessidade de honrar os votos e a confiança dos eleitores conduzindo à ideia de uma conquista, de uma importância de ter "chegado lá". O pioneirismo em relação ao papel de uma mulher à frente da prefeitura dos seus municípios também é bastante mencionado, sendo que a maneira de expor a trajetória política inaugural de mulheres nos seus municípios sugere algo de dimensão afirmativa da presença feminina em espaços de representação: "Fui a primeira prefeita, e única, dentre todos os prefeitos em mais de 50 anos, a conquistar uma reeleição" (Prefeita de São Paulo das Missões – RS); "Fui a primeira prefeita de toda a região das Missões, e também a única reeleita até o ano de 2012" (Prefeita de Sete de Setembro – RS)[14].

Sobre a relação família x política, outro elemento bastante comum é a importância da família e do apoio do marido:

> Teve muita influência do marido, e as filhas apoiam muito. Meu marido me acompanha nos compromissos, conversamos muito sobre tudo. Tem muito apoio da família, embora eu acho que a família é o que fica mais de lado, mais sem atenção, por mais que a gente tente dar atenção sempre que possível, a família sente falta da gente. (Prefeita de São Paulo das Missões – RS).

14 Cabe destacar que em 1996, o município de Bossoroca-RS, integrante da Região das Missões, elegeu Jacira Schimitz como prefeita.

> Meu marido sempre me apoiou e isso para mim é fundamental e muito importante. Ele não gosta de política, não pensa em ser candidato, mas sempre esteve comigo, e minhas filhas se criaram, desde pequenas no meio da política, ou em campanha, ou com a mãe secretária municipal, ou vereadora, ora como prefeita, enfim, isso realmente faz parte da rotina da família. (Prefeita de Sete de Setembro – RS).

As prefeitas costumam reforçar certos estereótipos femininos, como sensibilidade, aspectos de vaidade e um "jeitinho feminino", que não necessariamente está bem definido, mas que parece ser bem entendido no senso comum. A utilização dos chamados "atributos femininos" no campo político tem adquirido aspectos mutáveis. Pode significar barreiras, mas também pode, dependendo da situação, significar capacidade e interesse de quem os utiliza, agregando sentidos positivos, valorizando uma candidatura e compondo parte do capital simbólico de uma personalidade pública. Para a prefeita de Sete de Setembro – RS, "o fato de ser mulher facilita esse contato com o povo". Já para a prefeita de São Paulo das Missões – RS, "talvez por ser mulher, e por ser mais sensível, os ataques não são tão fortes".

Ressaltam que a prefeita tem uma rotina que não pode deixar de desdobrar-se entre casa e Prefeitura, ou seja, uma relação entre o público e o privado. Em várias falas, as prefeitas fizeram referência ao trabalho doméstico e à educação dos filhos:

> Eu levanto muito cedo, sou a primeira a chegar e a última a sair. Tenho uma funcionaria em casa que me ajuda com as tarefas, prepara as coisas para mim. Eu sempre anoto tudo que vou fazer no dia, e tento ir em tudo, tudo mesmo que me convidam. E sempre tento levar meu marido comigo. As minhas filhas já não estão todo o dia comigo, então as tarefas da casa são mais das minhas coisas e do meu marido. Mas a casa também faz parte da rotina e preocupação da gente. (Prefeita de São Paulo das Missões – RS).
>
> Eu tenho duas meninas, e até pouco tempo eu tinha uma assessoria doméstica. Então eu me dei conta que para ensinar minhas filhas a ter uma responsabilidade com a casa, a melhor forma era eu assumir isso e dividir a tarefa com a família. Eu dispensei a minha funcionária doméstica para tentar formar minhas filhas com a responsabilidade de todos ajudarem na casa. Eu sempre achei que tivesse alguém para fazer isso por mim, na minha casa, as minhas filhas poderiam pensar que não precisam ter responsabilidade na casa. Essa foi a maneira que eu encontrei para garantir essa responsabilidade às minhas filhas. Hoje, as tarefas da casa são comigo e com as minhas filhas. As minhas

> filhas são meu orgulho, estudam bastante, tem notas ótimas e me ajudam em casa. (Prefeita de Sete de Setembro-RS).

As experiências são permeadas por recompensas, dificuldades e aprendizados. No caso da experiência de ser chefe do executivo municipal não é diferente, sendo que cada entrevistada pode identificar esses elementos em suas atuações. As recompensas mencionadas sobre ser prefeita transitam entre as realizações da gestão, o sentimento que as pessoas a elas destinam e também o orgulho de ser a mulher à frente da Prefeitura de seus municípios. Para aquela classificada como "prefeita esposa", além das realizações da gestão, há uma ênfase significativa ao sentimento que as pessoas a ela destinam: "A dedicação reconhecida" (Prefeita de São Paulo das Missões – RS), isso combinado com o grande orgulho, identificado em suas falas, de ser uma mulher à frente da Prefeitura. Já a "prefeita por iniciativa própria" destaca as realizações do governo, não reconhecendo, necessariamente, uma relação com o fato de ser mulher:

> Eu tinha muita preocupação com as pessoas indo embora do município, então tentamos fortalecer o agricultor. Uma grande recompensa foi ver o fortalecimento da economia do município por meio de ações voltadas para o agricultor. Incentivamos a atividade da suinocultura, trabalhamos as estradas para dar trafegabilidade ao agricultor, adquirimos máquinas para facilitar, por meio de ações cooperadas, o dia-a-dia dos agricultores do município. Outra recompensa é a instalação de atendimento em clínica médica. Eu sou muito orgulhosa do atendimento de saúde que o município presta aos moradores. (Prefeita de Sete de Setembro-RS).

As dificuldades foram muito destacadas no sentido da impossibilidade de realização de todos os planos que tinham para o município. Essa fala é facilmente relacionada com o já mencionado sentimento de servir, fazer algo bom e contribuir para a comunidade:

> As dificuldades é que a gente não consegue realizar tudo que quer. A gente quer sempre fazer mais, mais não tem recurso suficiente, tem as normas que devem ser seguidas à risca e isso muitas vezes deixa a gente mais limitada. Também, eu acho que para mim, as viagens são uma dificuldade. Eu não gosto muito de ir para Porto Alegre ou para Brasília. Até vou, mas para mim é uma das dificuldades. E outra coisa, que tenho que fazer muito, e ainda fico nervosa: falar em público, dar entrevista para rádio e TV. A gente faz, mas para mim é uma dificuldade. (Prefeita de São Paulo das Missões-RS).

> A ingratidão das pessoas. Isso me magoa. Eu sempre tento ajudar tanto, e tem tantos casos em que as pessoas não reconhecem, não valorizam. Mas acho que isso não tem relação com o fato de eu ser mulher, mas como o fato de que as pessoas querem sempre mais e não se colocam no lugar do outro. Eu não acho que por eu ser mulher, mas pelo que as pessoas esperam mesmo. Isso tem muita relação com o fato de a gente não conseguir fazer tudo, atender todo mundo, dar tudo que as pessoas querem. (Prefeita de Sete de Setembro-RS).

Ao serem questionadas sobre o estilo de gestão de cada prefeita – gestora centralizadora, participativa ou democrática –, as respostas convergiram para um estilo participativo. As reuniões semanais de acompanhamento das ações da equipe foram colocadas como estratégia importante para a relação da prefeita com a equipe de secretários e demais funcionários: “Eu consigo delegar, me acho participativa... Faço uma reunião semanal com todos os secretários, e tudo que tem de tarefa a ser cumprida marcamos uma data para eles me apresentarem a solução”. (Prefeita de São Paulo das Missões-RS); “Eu ouço muito, aprecio muito as sugestões e meu gabinete sempre está aberto para todo e qualquer funcionário. Não, definitivamente não sou centralizadora”. (Prefeita de Sete de Setembro-RS).

Sobre a trajetória política, se estão satisfeitas e se mudariam algo se pudessem “voltar atrás”, as prefeitas mostram-se bastante satisfeitas: “Estou muito satisfeita. Eu faria tudo novamente. Acho que só me arrependo do que deixei de fazer, mas do que eu fiz, eu gosto e estou satisfeita”. (Prefeita de São Paulo das Missões--RS); “Eu faria tudo de novo. Valeu a pena!” (Prefeita de Sete de Setembro-RS).

Ao serem questionadas sobre o aprendizado adquirido, foi possível observar duas menções principais nas falas das prefeitas – questões ligadas à gestão pública e outras ligadas ao aprendizado pessoal: “Aprendi a compreender as pessoas”. (Prefeita de São Paulo das Missões-RS); “Aprendi a ter mais equilíbrio emocional. Eu aprendi que não adianta ter ansiedade que eu não vou conseguir resolver todos os problemas do meu município. Tudo ao seu tempo”. (Prefeita de Sete de Setembro – RS).

Por último, um aspecto bastante importante e colocado pelas prefeitas em suas falas foi a relação da eleitora mulher com a candidata mulher e até mesmo dos eleitores de forma geral com uma prefeita mulher. De forma geral, essas prefeitas acreditam que o baixo número de mulheres, tanto no Poder Executivo como no Legislativo diz respeito ao fato de as próprias mulheres não se reconhecerem como uma boa opção como autoridade. Esse argumento foi colocado

no sentido de que a maioria da população é de mulheres, então, se as eleitoras mulheres reconhecem as próprias mulheres, teríamos muito mais representantes femininas na política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao observar as mudanças políticas e culturais, mesmo que superficialmente, é possível considerar, nas últimas décadas, uma tendência, ainda que pouco expressiva, de inserção das mulheres nas disputas eleitorais. A Lei 9504/97, cotidianamente conhecida como "Lei das Cotas", que estabelece hoje um percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas nas nominatas das coligações, parece ser um mecanismo afirmativo de inserção das mulheres na política. Embora ainda haja críticas sobre sua efetividade, é possível considerar que, mesmo de forma lenta e gradual, esse instrumento legislativo passa a ser uma ação afirmativa para as mulheres.

Por outro lado, ao observar alguns dados quantitativos sobre participação política feminina, em que, por exemplo, numa região de 25 municípios, há apenas 2 mulheres eleitas, ainda é possível encontrar indícios sobre mecanismos de dominação que, ainda hoje, mantêm a baixa participação das mulheres nas instâncias representativas da política e do poder. O fato de a população ser de maioria feminina e os cargos políticos serem majoritariamente ocupados por homens é um fenômeno que oferece muitas possibilidades de análise. Esse cenário foi bastante mencionado pelas prefeitas e parece ser bastante recorrente nas discussões políticas e culturais da sociedade. Ao tentar interpretar esse fenômeno, as prefeitas entrevistadas parecem descrever uma abordagem reducionista, mesmo que não conformadas com isso, sobre a tradição e a facilidade da dominação masculina, sobre a maior capacidade masculina de atuar na política, que entende a mulher como desinteressada, menos capaz e menos envolvida nos assuntos públicos e de gestão política. Constatado esse fato, é necessário buscar as causas, os porquês desse entendimento e quais as formas de superar essa visão de dominação. Nesse sentido, este estudo coloca-se como um passo no sentido de buscar a realidade de mulheres que se tornaram prefeitas e, com essas vivências, entender suas particularidades, seus desafios, seus aprendizados e suas superações nessa carreira, tradicionalmente ocupadas por homens,

mas que, gradativamente, torna-se também um espaço no qual as mulheres dedicam sua vida e carreira.

Embora as prefeitas apresentem personalidades e histórias bastante distintas, foi possível identificar alguns pontos comuns nas suas falas enquanto mulheres que se tornaram prefeitas: a preocupação com a comunidade e com o fazer o bem para as pessoas; o apego à família e a importância do apoio do marido e filhos nas suas carreiras; e o orgulho diante do pioneirismo no papel de prefeita nos seus municípios.

As prefeitas, de fato, dividem-se no seu papel público e privado, que, por vezes, podem parecer excludentes, mas têm sido utilizados, muitas vezes, como complementares na construção de identidades políticas estratégicas das mulheres. Assim, a presença da mulher nos espaços públicos traz novos significados tanto para a política como para as mulheres, já que o papel privado de mãe e esposa dedicada não é, necessariamente, oposto à competência administrativa, ao compromisso com a gestão pública e com a firmeza necessária para atuar como chefe do Executivo municipal. Pelo contrário, tem sido, frequentemente, apresentado como mérito, como demonstrativo da capacidade feminina de gestão.

Constatados os fatos, é necessário buscar causas, novos conhecimentos e maiores entendimentos. Conhecer os desafios femininos, seja na política ou em carreiras executivas privadas faz-se muito importante para o caminhar no sentido de superação de barreiras, de preconceitos e de quebras de estereótipos sobre o feminino *x* masculino, sobre os papéis previamente determinados sobre capacidades, ocupações e realizações. Esse é o desafio lançado neste estudo. Embora não seja tarefa simples, é importante fazer-se cruzar as fronteiras disciplinares, percorrer técnicas e métodos que possibilitem um olhar multi e interdisciplinar para entendermos mais esses desafios das carreiras femininas. Através de conhecimento, contribui-se para a mudança da realidade.

Por fim, embora seja possível verificar que ainda persistem traços de uma cultura baseada na divisão entre homens e mulheres, entre espaços de atuação determinados nas relações de poder político, nos quais as mulheres são constantemente destinadas à esfera privada – de mãe, esposa, e na política, primeira-dama – e o homem destinado a exercer as funções de poder na esfera pública, também é possível encontrar indícios de avanços significativos na atuação feminina no poder público local. A igualdade de oportunidades é também uma

questão de democracia, de empoderamento feminino, de inclusão social, de responsabilização pelos rumos da sociedade e eliminação de discriminação contra a mulher, tanto no âmbito da esfera privada como na pública.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. **Paradoxos da participação política da mulher no Brasil**. 2007. Disponível em: jose_eustaquiopdf. Acesso em: 20 nov. 2016.

BARBOSA, C. Atuação das Mulheres na Política Local: Ranços e Avanços. **Revista Ágora**, Vitória, n. 11, 2010, p. 1-27.

BARBOSA, C.; CAVALCANTI, V. **Um Olhar sobre a Trajetória das Prefeitas Baianas: Entraves e Avanços.** Fazendo Gênero 9 Diásporas, Diversidades, Deslocamentos 23 a 26 de agosto de 2010. Disponível em: http://www.fazendogenero.ufsc.br/9/conteudo/view?ID_CONTEUDO=23. Acesso em: 20 nov. 2016.

BARREIRA, I. Lideranças **Femininas no Congresso Nacional – performances, valores e habitus**. XXX Encontro Anual da ANPOCS, 24 a 28 de outubro de 2006.

BLAY, E. Mulher e igualdade: cidadania e gênero. **Social Democracia Brasileira**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 58-63, 2002.

BLAY, E. **As prefeitas**. Rio de Janeiro: Avenir, 2015.

BOTELHO, L. et al. Percepções sobre o papel da mulher na sociedade do conhecimento. In: **Seminário Internacional Fazendo Gênero VII**, 2006, Florianópolis. Anais Seminário Internacional Fazendo Gênero VII, 2006.

BOTELHO, L. L. R. **Ascensão Profissional Feminina em Organizações Baseadas em Conhecimento.** Universidade Federal de Santa Catarina. 2008. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Universidade Federal de santa Catarina, Florianópolis, 2008.

BRABO, T. **Gênero e poder local:** eleições municipais do ano 2000 em Marília (SP). Tese (Doutorado em Sociologia), São Paulo: Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, 2003.

BRUSCHINI, C.; LOMBARDI, M. R.; MERCADO, C. M.; RICOLD, A. **Trabalho, renda e políticas sociais:** avanços e desafios. In: BARSTED, L. L.; PITANGUY, J. (Org.). O Progresso das Mulheres no Brasil 2003-2010. Rio de Janeiro: Cepia, Brasília: ONU Mulheres, 2011.

BRUSCHINI, C. Gênero e trabalho no Brasil: novas conquistas ou persistência da discriminação? (Brasil, 1985-1995). In: ROCHA, M. I. B. da (Org.) **Trabalho e gênero:** mudanças, permanências e desafios. São Paulo: Editora 34, 2000. p. 13-58.

COREDE MISSÕES. **Planejamento Estratégico Corede Missões**. 2012. Disponível em: https://governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/09152209-plano-missoes.pdf . Acesso em: 26 set. 2016.

CUNHA, A. C. C.; SPANHOL, C. Liderança feminina: características e importância à identidade da mulher. **Saber Humano**, Ano 4, número 5, 2014. ISSN 2178-7689.

DATASENADO. **Mulheres na política.** Pesquisa realizada pelo Data Senado. Procuradora Especial da Mulher: Senado Federal, 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/pesquisa-aponta-que-para-83-da-populacao-o-sexo-do-candidato-nao-faz-diferenca-na-hora-de-escolher-candidatos. Acesso em: 21 out. 2016.

FLETCHER, J. K. (2006). **Gender perspectives on work and personal life research**. Disponível em: https://isidl.com/wp-content/uploads/2017/07/E4310-ISIDL.pdf. Acesso em: 20 set. 2016.

FOURNIER, V; SMITH, W. Scripting Masculinity. **Ephemera Theory & Politics in Organization.**Vol. 6, n.2. p.141-162, 2006.

GIL, A. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 1991.

HUGHES, J. **A filosofia da pesquisa social.** Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

LODEN, M. **Liderança feminina:** como ter sucesso nos negócios sendo você mesma. São Bernardo do Campo, SP: Bandeirante, 1988.

MENDA, P. **Análise da dicotomia sofrimento e prazer na função gerencial feminina.** 2004. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

MILES, M.; HUBERMAN, M. **Qualitative Data Analysis**. Thousand Oaks: Sage. 1994.

MINAYO, M. C. S. et al. **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994.

MORAES, F. C.V. **Diversidade e Inclusão:** a força de trabalho feminina na Philips do Brasil. Trabalho apresentado a Fundação Dom Cabral para a conclusão do curso Gestão Responsável para a Sustentabilidade. São Paulo, 2004.

MORAES, L. V.S. **A trajetória de mulheres executivas em universidades catarinenses.** (Tese de Doutorado em elaboração no programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio do curso de administração:** guia para pesquisas, projetos, estágios e trabalhos de conclusão de curso. São Paulo: Atlas, 1996.

SAFFIOTI, H. **A Mulher na Sociedade de Classes.** Rio de Janeiro: Vozes, 1976.

SEIDMAN, I. **Interviewing as qualitative research**: A guide for researchers in education and the social sciences (2nd ed.). New York: Teachers College Press, 1998.

SOUZA, P. F. de; SIQUEIRA, E. S.; BINOTTO, E. **Liderança Feminina na Gestão Pública:** Um estudo de caso da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2011_tn_stp_141_893_18429.pdf. Acesso em: 21 set. 2016.

VAZ, G. **A participação da mulher na política brasileira:** a lei de cotas. Monografia apresentada para o curso de Especialização em Processo Legislativo. Câmara dos Deputados, 2008.

CAPÍTULO 6

(IN) VISIBILIDADE SOCIAL: UM ESTUDO A PARTIR DA FENOMENOLOGIA SOCIAL ACERCA DO TRABALHO DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS NO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO (RS)

Louise de Lira Roedel Botelho[1]
Luciana Scherer[2]
Rafael de Mello Pinheiro[3]
Jaqueline Lorenzet[4]

1 Pós-Doutora em Engenharia e Gestão (UFSC). Docente adjunta II pela UFFS e docente do Mestrado Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS – *Campus* Cerro Largo. Contato: louisebotelho@gmail.com

2 Doutoranda em Desenvolvimento Regional (UNIJUÍ) e docente da URI – *Campus* Cerro Largo. Contato: lucianascherer@yahoo.com.br

3 Bacharel em Administração (UFFS – Campus Cerro Largo-RS). Contato: rafael.adm.mello@gmail.com.

4 Bacharel em Administração (UFFS – Campus Cerro Largo-RS). Contato: jaquelorenzet@gmail.com

INTRODUÇÃO

Das muitas caracterizações da sociedade atual, a estratificação, a divisão e o acesso ao consumo podem ser destacadas. Dentre outras, elas criam diferenças entre os grupos que detêm poder e renda e atuam na formalidade em relação àqueles que estão à margem desses processos. Não é possível desconsiderar a lógica capitalista em que os atores socioeconômicos estão inseridos e, portanto, algumas regras implícitas de reconhecimento giram em torno de lucro, renda, posições e condições financeiras, o que cria a situação em que os que não conseguem se inserir na lógica do capital e, consequentemente, não conseguem atender aos apelos que circundam a ótica consumista por ele imposta serão entes socialmente invisíveis. Essa situação é caracterizada como invisibilidade social. No livro "Homens invisíveis: relatos de uma humilhação social", o psicólogo Fernando Braga da Costa conseguiu comprovar a existência da invisibilidade pública, por meio de uma mudança de personalidade. Costa vestiu uniforme e trabalhou oito anos como gari na Universidade de São Paulo. Segundo ele, ao olhar da maioria, os trabalhadores braçais são "seres invisíveis, sem nome" (COSTA, 2004).

A invisibilidade social está relacionada a pessoas que desenvolvem profissões consideradas sem *status*, glamour, reconhecimento social e adequada remuneração, tais como lixeiros, garis, faxineiras, seguranças, frentistas, garçons, cobradores de ônibus e outras de caráter operacional (SOUZA, 2010; CELEGUIM, 2009). Ainda uma categoria em especial se vê estigmatizada por esse tipo de invisibilização social, tanto na ótica do consumo quanto no que se refere ao reconhecimento social: os catadores de material recicláveis (SOBRAL, 2009).

Os catadores são indivíduos que historicamente tiram do lixo seu sustento, seja através da coleta seletiva em grupo ou individual. Caçam seus materiais nas ruas e lixões. Os catadores realizam papel fundamental na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). De modo geral, atuam nas incumbências de coleta seletiva, triagem, classificação, processamento e comercialização dos resíduos reutilizáveis, colaborando de forma significativa para o cuidado e desenvolvimento de cadeias produtivas da reciclagem (Ministério do Meio Ambiente).

Souza (2006) traz a ideia de que esses profissionais em geral são confundidos com moradores de rua, que são constituídos por homens, mulheres e crianças que todos os dias exploram o lixo em busca de algum material reaproveitável. Os catadores são os primeiros responsáveis de um complicado espaço econômico, entendidos como atores ambientais, uma vez que seu trabalho tem um efeito de suavização e redução do desperdício da poluição e degradação do ambiente que o lixo produz (MAGERA, 2003).

Nesse sentido, a análise da vulnerabilidade socioambiental traz uma imparcialidade no que tange a seu entendimento isolado. A bibliografia com essa temática é escassa. Falar em vulnerabilidade é falar em interdisciplinaridade da construção epistemológica do conceito de vulnerabilidade, pois, apesar dos avanços, vemos um esforço grande em refinar as variáveis do meio físico com recursos técnicos, enquanto que a dimensão social da vulnerabilidade quase sempre se refere à renda (CEPAL, 2002; KATZMAN, 2000 apud OJIMA, 2012).

Nesse contexto, o estudo que constitui este capítulo tem como objetivo geral identificar a profissão dita como invisível na visão do próprio catador e como objetivos específicos busca descrever a história de vida dos entrevistados, identificar maiores dificuldades da profissão dita como invisível e compreender na percepção deles o significado do trabalho de catador. Ademais, o estudo visa, a partir dessa reflexão, gerar conhecimentos sobre esse fenômeno, muitas vezes subjacente na sociedade e nas relações sociais, e, a partir disso, reconhecer a necessidade de reversão dessa realidade – a invisibilidade social – para que esses profissionais – catadores de materiais recicláveis – passem a figurar como um elo importante no processo de desenvolvimento local.

Com abordagem qualitativa e, quanto à classificação, preferiu-se o método fenomenológico, que, para Pronadov (2013), significa preocupação em compreender o fenômeno como ele se apresenta na atualidade. Para manter o sigilo e ética na pesquisa, bem como a integridade e a moral dos investigados, eles foram identificados por números crescentes.

A estrutura do capítulo dá-se pela seguinte forma: além da introdução e das considerações finais, apresentam-se as revisões bibliográficas, a contextualização do tema invisibilidade social, em seguida uma apresentação do universo da amostra dos investigados, a metodologia e então a análise dos dados.

VULNERABILIDADE SOCIAL

A definição de vulnerabilidade social começou a ser atribuído na área dos direitos humanos e mais tarde foi introduzido na área da saúde, com as atividades realizadas sobre AIDS na escola de saúde pública de Harvard. As primeiras questões destacavam dois grupos de visibilidade: Indivíduos que eram discriminados socialmente, como exemplo os homossexuais e usuários de drogas; e portador de AIDS (MANN et al., 1993, apud GUARESCHI, 2007).

Nos últimos anos, ocorreram várias mudanças no Brasil e no mundo, e essas mudanças impulsionaram questões socioeconômicas e culturais, que influenciam diretamente o processo de globalização da economia capitalista e vêm afetando na performance e base familiar, acarretando mudanças em seu padrão tradicional e de organização (GOMES, 2004). O tema vulnerabilidade social não é novo e se caracteriza por ser uma temática complexa e de difícil entendimento, embasada por diferentes concepções e várias faces que podem voltar-se para o prisma econômico, ambiental, de saúde e vários outros (MONTEIRO, 2011).

Guareschi (2007) define que vulnerabilidade social é uma condição de desvantagem perante o acesso às situações de promoção e garantia dos direitos de cidadania de determinada população. No ponto de vista de Ayres (1999), a forma como é vista a vulnerabilidade social está na ausência ou na falta de condições de acesso a bens materiais e bens de serviço que satisfaz aquilo que pode tornar o indivíduo vulnerável. "Entender as vulnerabilidades e, claro, mensurá-las é o primeiro passo para relacionar os diversos aspectos de uma realidade complexa" (OJIMA 2012, p. 112).

Pouca novidade parece surgir na construção de indicadores de vulnerabilidade social que sempre possa ser usada como base de características construtivas das habitações, acesso a saneamento básico, anos de estudo e, principalmente, uma renda domiciliar. (MARANDOLA JR; HOGAN, 2006 apud OJIMA, 2012).

O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) trabalha com três dimensões: IVS de Infraestrutura urbana, IVS de capital humano e IVS de renda e trabalho. Essas dimensões dizem respeito a grupo ativos, recursos ou estrutura, cujo acesso, falta ou insuficiência indica que o modelo de vida das famílias localiza-se baixa, refletindo sobre o não acesso e a não utilização dos direitos sociais. No ano de 2000, em alguns municípios do Sul e do Sudeste do país, especialmente

o estado de São Paulo, concentravam-se as situações mais evidentes de baixa vulnerabilidade; em contrapartida, as faixas mais altas de vulnerabilidade social predominavam na maior parte do país. Dez anos depois, analisa-se um avanço significativo do aumento dos índices de vulnerabilidade social no país. Há uma permanência no quadro de dados com a concentração de municípios com taxa muito alta de vulnerabilidade social na região do Norte, nos estados do Acre, Amazonas, Pará, Amapá e Rondônia e no Nordeste em especial o estado do Maranhão, alagoas e de Pernambuco (COSTA e MARGUTI, 2015).

Vulnerabilidades socioeconômicas

Pedroso et al. (2010) trazem a ideia de que existem alguns fatores específicos que são exemplos desse tipo de vulnerabilidade. Entre esses exemplos, sobressai a presença de recursos financeiros escassos, o desemprego e a baixa qualificação ou nível de escolaridade. Assim, no discurso econômico da atualidade, a denominada "pobreza" está presente significativamente, sendo resultado de déficits socioeconômico que são impostos às sociedades em várias partes do mundo. Abordando a pobreza como um resultado do conjunto de necessidades básicas não atendidas, representa-se uma concepção complementar a da pobreza como insuficiência de renda, uma vez que identifica as famílias sujeitas à provação absoluta dos patamares mínimos, também normativos de bens e serviços.

A ideia de vulnerabilidade social vem sendo utilizada por vários autores como sinônimo de "precariedade", "fragilidade" e "risco social", muitas vezes atrelada à precariedade habitacional do indivíduo. A debilidade das moradias e a natureza dessas famílias podem ser entendidas como "moradias em condições precárias" de baixo padrão construtivo e os residentes como "famílias carentes". A vulnerabilidade passa a ser compreendida a partir da exposição a riscos de diferentes naturezas, sejam eles econômicos, culturais ou sociais, que colocam diferentes desafios para seu enfrentamento; logo, a ideia corresponde a uma predisposição. Portanto, pressupõe a eliminação do risco e a substituição da vulnerabilidade por força ou por resistência. Outro aspecto importante na concepção de vulnerabilidade social é que ela se constitui como um produto negativo da relação entre recursos simbólicos e materiais, de indivíduos ou grupos, e o acesso a oportunidades.

Vulnerabilidade socioambiental

O progresso da urbanização acarretou impactos sociais e ambientais com intenso reflexo na vida dos cidadãos brasileiros. De certa forma, o rápido avanço desse processo foi acompanhado por concentração de riquezas e aumento das desigualdades sociais. A ausência de interesse pela criação e implementação de políticas direcionadas para a temática da habitação popular, na maioria dos municípios, gerou uma perturbação social de um deficit habitacional. A maior parte das zonas territoriais ocupadas pelas classes de baixa renda atingiu o ápice em ocupações subnormais. Dessa forma, colocou grande parte desses indivíduos em situações de risco pela probabilidade de acontecer enchentes, contaminação por poluentes, entre outros (YOUNG, 2009).

Ojima (2012) traz a reflexão de que os estudos da temática socioambiental passaram a ser elaborados com maior abrangência no Brasil através da inclusão de sistemas de informação geográficos, que, em geral, agregaram muito para a capacidade de sobrepor variáveis espaciais, geográficas, sociais e demográficas em uma escala intermunicipal. Outra questão importante e fundamental para grandes avanços no estudo foi a divulgação das informações dos setores censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nesse sentido, a análise da vulnerabilidade socioambiental traz uma imparcialidade no que tange ao seu entendimento isolado. A bibliografia com essa temática é escassa. Na sua maioria está interligada como subgrupos de outros aspectos – temas – como foi mencionado anteriormente. Ou seja, falar em vulnerabilidade é falar em interdisciplinaridade "da construção epistemológica do conceito de vulnerabilidade, pois apesar dos avanços, vemos um esforço grande em refinar as variáveis do meio físico com recursos técnicos, enquanto que a dimensão social da vulnerabilidade quase sempre se refere à renda" (CEPAL, 2002; KATZMAN, 2000, apud OJIMA, 2012, p. 113).

INVISIBILIDADE SOCIAL

O termo invisibilidade social foi criada pela sociologia e por ela é estudada, definindo pessoas ou grupos à margem da sociedade. Os problemas e a existência deles deixam de ser vistos pelas outras pessoas, tornando-os invisíveis. Pinheiro

(2015) traz a ideia de que trabalhadores informais também são vítimas desse fenômeno, que se trata de um apanhado de várias situações que atinge diferentes grupos sociais. Celeguim e Roesler (2009) pontuam que:

> A Invisibilidade Social é um assunto relativamente novo e se relaciona à forma como são vistos os trabalhadores de profissões desprovidas de status, glamour, reconhecimento social e adequada remuneração. Isto numa sociedade onde o nível de consumo de bens materiais é o agente determinador do posicionamento de cada participante nas classes socioeconômicas conhecidas. (CELEGUIM e ROESLER, 2009, p. 1).

Com o surgimento de cidades globalizadas, é perceptível o reconhecimento de uma espécie de dualidade entre ricos e pobres, ao qual se apresenta na diferença entre a renda e as condições de vida entre um pequeno número de trabalhadores qualificados e os de uma parcela maior de pessoas qualificadas e não qualificadas com empregos precários (RODRÍGUEZ, 2012). Para Braga (2008), a invisibilidade é tão automatizada na sociedade que muitas vezes nem mesmo o próprio ser invisível se dá conta de sua infamante situação. Se ele se dá conta disso, necessita de armas para o combate. O invisível não tem voz e não é levado em consideração.

É justamente essa identidade, ocultada na percepção do outro, que se remete à invisibilidade social. Exemplo dessa invisibilidade é quando, a caminho de casa ou do trabalho, passamos por um gari, mas não notamos sua totalidade singular. Ou no caso das donas de casa que são babás e educadoras, porém não são remuneradas (JORDANE, 2011). A invisibilidade pública é entendida pelo efeito e a percepção das pessoas que são condicionadas à divisão social do trabalho, ou seja, nota-se somente a função e não a pessoa. Os sujeitos não são notados como seres transformadores e pensantes, e sim como homens/máquinas (COSTA, 2004).

O sentimento de desprezo e o não reconhecimento de outras pessoas podem originar a sensação de invisibilidade. Isso porque,

> Com efeito, múltiplos sentimentos estão ligados ao sentimento central de ser invisível para os outros: a vergonha, a paranoia, a impressão de insucesso pessoal, o isolamento, a clandestinidade. Em resumo, toda uma panóplia de emoções, sentidas por todos a um momento ou outro na vida quotidiana, une-se intimamente ao mundo amargo e silencioso da invisibilidade social. Podemos

> descobrir através deste termo um mundo social que se constrói segundo os preconceitos visuais e os olhares imaginários. (TOMÁS, 2006, p. 03).

Nesse aspecto, o trabalho informal, sem reconhecimento social, contribui para que os envolvidos se tornem invisíveis na sociedade.

CATADORES

O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) nasceu em 1999, com o 1º Encontro Nacional dos catadores de materiais recicláveis, evento que reuniu 1700 catadores em Brasília (MNCR, 2008). Em março de 2006, o MNCR realizou uma caminhada até Brasília, encaminhando suas necessidades para o governo, pedindo a criação de postos de trabalho em associações e cooperativas. Essa caminhada tornou-se um marco histórico da luta dos catadores (MNCR, 2008).

Segundo Santos (2014), as atividades dos catadores em cooperativas e associações são recentes no Brasil. A forma mais comum de regularizar a profissão é através das associações e cooperativas. As associações são empresas que tem como finalidade a promoção e assistência social, educacional, cultural e lutam pela defesa de interesse das classes filantrópicas. Elas divergem das cooperativas, cujo principal objetivo é a geração de renda, e nas quais os proprietários são os associados e os beneficiários dos ganhos que eles próprios processam.

Os catadores são indivíduos que historicamente tiram do lixo seu sustento, seja através da coleta seletiva em grupo ou individual. Caçam seus materiais nas ruas e lixões. Os catadores realizam papel fundamental na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS, 2010). De modo geral, atuam nas incumbências de coleta seletiva, triagem, classificação, processamento e comercialização dos resíduos reutilizáveis, colaborando de forma significativa para o cuidado e desenvolvimento de cadeias produtivas da reciclagem. (Ministério do Meio Ambiente).

De acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico realizado pelo IBGE (2000), no Brasil é coletado, diariamente, 125.281 mil toneladas de resíduos domiciliares, e 52,8% dos municípios brasileiros dispõem seus resíduos em lixões. Hoje se estima que um em cada 1000 cidadãos é um catador. Gonçalves

(2004) pontua que esses profissionais coletam o lixo determinando seu próprio ritmo de trabalho conforme seu posicionamento físico. Eles se organizam a partir de uma divisão de trabalho conforme os produtos para venda, como ferro, alumínio, papelão, plástico, vidro. A remuneração é definida a partir da quantidade de material coletado e vendido aos interessados para a revenda.

Os coletores de rua são os maiores responsáveis por grande parte dos materiais recolhido e transportado em matéria-prima para as indústrias. Esses trabalhadores mantêm-se financeiramente da venda realizada pela coleta e separação desses materiais do tipo plástico, alumínio, papel, papelão vidro entre outros (LOBATO, 2010). Parreira, Oliveira e Lima (2009) defendem que a baixa produtividade nos empreendimentos associativos de reciclagem tem uma relação ligada ao recolhimento das associações, estabelecendo baixo rendimento da remuneração dos catadores. A receita das associações de catadores varia muito da comercialização dos materiais, consequentemente, diminui os potenciais benefícios da reciclagem para o meio ambiente (OLIVEIRA; LIMA, 2009 apud LOBATO, 2010, p. 349).

Nesse contexto, Santos (2014) elenca vantagens do trabalho com associações ou cooperativas de catadores:

a. Geração de emprego e renda;
b. Inserção social dos catadores;
c. Diminuição das despesas com os programas de reciclagem;
d. Contribuição para o meio ambiente, diminuindo impactos ambientais através da coleta;
e. Redução das despesas através da coleta, transparência e disposição final dos resíduos separados pelos próprios catadores.

O mesmo autor frisa que o trabalho dos catadores é de suma importância para o desenvolvimento local e sustentável da região a qual eles estão inseridos, visto que eles se mantêm financeiramente da venda dos materiais que coletam.

A METODOLOGIA E A FENOMENOLOGIA

Para o desenvolvimento deste estudo, optou-se pela abordagem qualitativa. De acordo com Marconi e Lakatos (2010), a entrevista sendo feita face a face favorece ao entrevistado a informação precisa e é de cunho fenomenológico, pois busca compreender a trajetória dos investigados a partir do olhar das próprias entrevistadas.

Gomes (1997, p.320) contribui ao afirmar que a pesquisa fenomenológica estuda a maneira de vivência como experiência consciente. E afirma também que "a experiência consciente é um ato comunicativo de um corpo situado em um determinado ambiente. A mensagem que expressa traz a peculiaridade de um mundo vivido".

De acordo com Andion (2003), o foco principal da fenomenologia é gerar dúvidas e questionamentos sobre as pressuposições incluídas em todo o pensamento habitual, é o que garante a exatidão do resultado da pesquisa. À vista disso, o objetivo primeiro da fenomenologia é a experiência humana, que procura descrever e interpretar com riqueza e profundidade.

Em relação às etapas da pesquisa, primeiramente foi definida a pergunta que norteou a pesquisa: **"Como se dá a profissão dita como invisível na visão do próprio catador?"** Para respondê-la, buscou-se identificar alguém que tivesse interesse e disponibilidade para descrever o relato da sua vida, bem como sua trajetória na profissão de catador de material reciclável. Foram definidos três catadores: Pedro, Ângela e Cassilda.

Essa definição foi adotada por conveniência, que se caracteriza pelo fato de que o pesquisador pode selecionar uma amostra da população que seja acessível, admitindo que, de alguma forma, isso represente o universo da pesquisa (PRONADOV, 2013).

Para coletar os dados, realizou-se a entrevista a fim de detectar três pontos importantes. O primeiro teve como objetivo elaborar e construir o contexto geral da trajetória de vida e profissional do investigado. O segundo buscou identificar os detalhes mais precisos da existência do trabalho deles à luz da sociedade sob a ótica do investigado. Alguns detalhes sobre o acesso à saúde, à educação e às leis também foram tratados. No terceiro ponto, o centro foi o significado de gerar uma reflexão aos entrevistados e que eles pudessem entender e verificar a importância e o significado dessa experiência para eles e para a sociedade.

A FENOMENOLOGIA DA (IN)VISIBILIDADE SOCIAL

A Fenomenologia da (In) Visibilidade Social será abordada para relatar e analisar as vivências dos três atores sociais investigados neste estudo. As suas expressões servem de ponto de partida para o conhecimento desse fenômeno

existente na percepção dos próprios invisíveis, mas nem sempre presente na consciência daqueles que não enxergam.

A vivência de Ângela

Ângela tem 37 anos, casada e mãe de três filhos, é natural da cidade de São Paulo das Missões (RS) e atualmente mora na cidade de Cerro Largo (RS). Começou a trabalhar com a catação de materiais recicláveis quando tinha 19 anos de idade, quando ficou mãe solteira, sem estudo e sem trabalho. No início começou a juntar com uma bicicleta pequena. Comentou que tinha um pouco de vergonha quando começou, mas a vontade de ganhar dinheiro falou mais alto. "*Minha mãe me ajudou a comprar uma gaiota*[5] *e foi aí que eu comecei mesmo*". Inicialmente juntava só litros, mas aos poucos foi trabalhando mais e juntou dinheiro, até que conseguiu comprar um cavalo.

Ela começa suas atividades profissionais às 7h30, retorna para casa perto do meio-dia, "*depois eu vou pra rua perto das 2 horas da tarde, e volto pra casa perto das 5 da tarde*". Desde quando começou a trabalhar com a catação, até os dias de hoje, Ângela diz que muita coisa mudou: "*Mudou tudo, antes parece que eles recolhiam mais coisa, bacia velha, caderno velho, revista velha, para-choque de carro, agora eles não recebem nada, além do mais antes os material era mais valorizado, era mais caro*".

A trajetória profissional dela é marcada por desafios: "*Aí uma vez eu fui pegar uns isopor e uns litrão que tava no lixo e uma senhora viu e ela falou assim, quem mandou tu mexer nos lixo? Ela me xingou mesmo, me senti ofendida*". Ela comenta também que é bem normal as pessoas falarem: "*olha lá uma guria juntando lixo. Xingam e te chamam na ralhada, quando a gente coleta na lixeira, porque tem alguns que fazem bagunça e acham q é todos nós. Quando não é os gatos e cachorros que fazem*".

Ângela foi convidada a refletir sobre como as pessoas percebem o trabalho dela: "*Eu acho que a maioria das pessoas estão nos percebendo mais, por causa do colete, o colete ajudou bastante. Algumas pessoas tão deixando até material separado e com nome*". Ela esclarece que a cooperativa dos catadores forneceu

5 Pequena carroça de madeira, com duas rodas, puxada por um cavalo ou boi, bastante utilizada por agricultores no interior do Rio Grande do Sul e pelos catadores nas cidades gaúchas.

colete e que usá-lo está dando uma visibilidade maior ao seu trabalho. "*As pessoas tão ajudando mais, uma vez eu tava passando na rua pra coletar, aí veio uma moça da rua de cima correndo e gritando, moça moça, tu aí do colete, eu tenho uns litro aqui*".

A entrevistada é convidada mais uma vez a refletir se há reação das pessoas e como reagem diante do trabalho dela: "*tem vários tipos, umas não dão bola, uma vez eu ouvi uma mulher falando que semana passada passo uns gaiotero que rasgaram a sacola porque tavam esfomiado*".

Segundo a entrevistada, a região central é onde mais acontece esse tipo de evento. Ela retoma um relato anterior e o complementa: "*Aí uma vez atrás da igreja católica eu fui pegar uns isopor e uns litro que tava no lixo e uma senhora viu e ela falou assim, quem mandou tu mexer nos lixo?? ela me xingou mesmo. Eu disse assim, mas o lixo tá na rua senhora, eu sou uma recicladora. Aí ela respondeu, não quero saber, não é pra pegar o lixo e rasgar as sacolas, não é pra pegar o meu lixo*".

Apesar dos desafios relatados, a entrevistada demonstrou entusiasmo e motivação ao responder todas as perguntas, além de demonstrarque gosta muito do que faz: "*olha, eu sei que é um trabalho sujo, e que as pessoa não gosta muito, mas eu acho que represente coisas boas pra mim, eu gosto do meu trabalho, eu não ia me acertar com outras coisas, até já tentei mas não gostei, já trabalhei na padaria, eu gosto do meu trabalho*".

A vivência de Pedro e Cassilda

Pedro e Cassilda são naturais do município de Cerro Largo, tem três filhos e são casados há trinta anos. Cassilda comenta com alegria: "*nós se conhecemos, trabalhando no antigo lixão, lá no morro do convento, começamos a conversar, nos conhecemos e já fazem 28 anos que estamos juntos, nunca mais se largamo, somos iguais chiclete*". Eles catam todo o tipo de material, papelão, isopor, litros. Não tem um roteiro definido e preferem exercer a atividade de catação durante a madrugada. Pedro complementa dizendo: "*Eu gosto de sair de madrugada, a concorrência é menor [risos]*".

O entrevistado comentou que morou um tempo no estado do Mato Grosso, onde trabalhava como pedreiro. Já a entrevistada sempre trabalhou com catação

e trabalhou no mutirão da Prefeitura: "*o mutirão da prefeitura era um negócio que todo mundo ajudava na limpeza e na organização do lixão, e eu precisava trabalhar né, pra pagar água, luz e comprar comida pro meus piá que eram novinho, minha renda sai dali*".

Desde que começaram no trabalho de catação, os entrevistados relatam que muita coisa mudou. Cassilda comenta: "*mudou, sim, os materiais que as empresas recolhem são diferentes, tão menos valorizados, antigamente era bem mais. Mudou muita coisa, inclusive nós juntava comida, antigamente eu juntava batatinha, cenoura várias coisas, ninguém ficava sem comer. Quando nós tava no antigo lixão nós tirava até 5 carga cada um. Hoje quando muito uma carga*". Pedro complementa: "*antigamente era pra se manter mesmo, juntar dinheiro pra pagar água, luz… agora nós temos uma chacra pra fora tudo isso com o dinheiro que nós juntamo do lixo*".

Os entrevistados foram convidados a refletir sobre como as pessoas percebem o trabalho deles. Seu Pedro avalia: "*é um trabalho digno, né? Eu acho que as pessoas olham o nosso trabalho com dignidade, é o mesmo que qualquer trabalho*". Cassilda diz: "*Ali no centro as mulher gritavam lá pra nós não pegar os lixo, pra nós não rasgava as sacola*".

Nesse sentido, os entrevistados foram convidados a refletir sobre suas trajetórias profissionais e relatar se em algum momento sentiram alguma discriminação enquanto exerciam suas atividades profissionais. Cassilda responde: "*olha… uma vez um promotor me falou assim, que era um trabalho digno e que eu não tava mexendo nada nas coisa de ninguém, não to roubando e eu tiro a renda do meu trabalho…. Mas que eu saiba nunca sofri*".

Os entrevistados analisaram e refletiram sobre as perguntas e suas respostas. Seu Pedro comentou: "*não mudaria nada no meu trabalho, gosto do jeito como ele é, mas se pudesse mudar, mudaria a forma como as pessoa trata nós*".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os catadores de materiais recicláveis são exemplos de profissionais que trabalham diretamente com os resíduos sólidos urbanos, popularmente chamados de lixo. Esses profissionais são responsáveis por coletar, triar e comercializar os materiais recicláveis, para, dessa forma, conseguir seu sustento.

Pelas falas dos entrevistados fica evidente o amor e a paixão que eles têm pelo seu trabalho, mas eles não percebem o quanto o trabalho deles é importante, nem a sociedade tem essa percepção. Logo, eles também se identificam como invisíveis. Se a sociedade percebesse e reconhecesse o trabalho desses profissionais como atores e agentes ambientais, acarretaria impactos significativos, tanto no desenvolvimento local e regional como econômicos.

Um aspecto importante nas falas dos entrevistados relaciona-se com o significado do trabalho de catação de materiais recicláveis. Para os catadores, apareceu, com grande relevância, imerso na ambiguidade, às vezes positivo, outras vezes negativo. Tentam colocar-se como trabalhadores dignos, mas sofrem com as pessoas abordando-os aos gritos para não rasgarem as sacolas nem bagunçarem o lixo. Assim, é importante salientar a importância da implantação de sistemas de coletas seletivas que resgatem em seus objetivos várias ações educativas e que haja uma ação participativa da sociedade em todas as fases da sua implantação. Nesse sentido, contribuir para a coleta seletiva é contribuir com o desenvolvimento de uma economia mais justa e mais limpa, na qual caberá à população separar os resíduos sólidos e os fornecer, voluntariamente, para os catadores que os recolherão dentro do processo do sistema de coleta seletiva.

A invisibilidade social tanto é bastante latente para os catadores, tanto quanto para as demais pessoas como em relação ao seu trabalho e o papel desempenhado na sociedade. Muitas vezes as pessoas se dirigem aos catadores para recomendar o que não devem fazer, como devem mexer no lixo ou mesmo que não devem selecionar o lixo. Mesmo lixo, os residentes ainda têm a noção de propriedade – é `meu´ – e não reconhecem que eles estão desempenhando um ofício, o de catador de resíduos sólidos ou agentes ambientais do ciclo de gestão de resíduos sólidos urbanos.

AGRADECIMENTOS

Ao CNPq, pelo apoio aos pesquisadores envolvidos.

REFERÊNCIAS

ANDION, Caroline. Ser ou estar gerente? Reflexões sobre a trajetória e o aprendizado gerenciais. **Revista de ciência em administração**. v. 5, n. 09, jan/jul.2003 Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/185. Acesso em: 25 jun. 2017.

AYRES, José Ricardo de Carvalho Mesquita et al. Vulnerabilidade e prevenção em tempo de AIDS. In: PARKER, R. et al. **Sexualidade pelo avesso:** Direitos, Identidades e Poder. São Paulo: Editora 34, 1999.

CELEGUIM, Cristiane R. J. et al. A invisibilidade social no âmbito do trabalho. **Revista Científica da Faculdade das Américas.** São Paulo. v. 3 n.1, p. 1, 2009. Disponível em: https://vemprafam.com.br/wp-content/uploads/2016/11/2_A-Invisibilidade-Social-no-ambiente-de-trabalho.pdf. Acesso em: 25 jun. 2017.

COSTA, Fernando Braga da. **Homens Invisíveis: Relatos de uma Humilhação Social**. São Paulo: Globo, 2004.

COSTA, Marco e MARGUTI, Bárbara. **Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros.** Brasília: IPEA, 2015.

COSTA, Fernando Braga da. **Moisés e Nilce:** Retrato biográficos de dois garis. Um estudo de psicologia social a partir de observação participante e entrevistas. 2008. 403f. Tese de Doutorado – Psicologia Social) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

GOMES, Mônica. A; Pereira, Maria. L.D. Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. **Ciência e Saúde Coletiva,** v.10, n. 2 CE, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/csc/v10n2/a13v10n2.pdf. Acesso em: 25 jun. 2017.

GOMES, William. A entrevista fenomenológica e o estudo da experiência consciente. **Psicologia USP,** v.8, n.2, São Paulo, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65641997000200015. Acesso em: 25 jun. 2017.

GONÇALVES, Raquel S. **Catadores de materiais recicláveis:** trajetórias de vida, trabalho e saúde. 2004. 107 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz/Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/5344/2/ve_%20Raquel_Souza_ENSP_2004.pdf. Acesso em: 25 jun. 2017.

GUARESCHI, Neusa. M. F. et al. Intervenção na condição de vulnerabilidade social: um estudo sobre a produção de sentidos com adolescentes do programa do trabalho educativo. **Estudos e Pesquisas em Psicologia,** v. 7, n. 1, Rio de Janeiro, jun. 2007.

JORDANE, Bárbara; et al. **Os catadores de materiais recicláveis de Esmeraldas** – Minas Gerais e sua relação com os resíduos publicitários, Minas Gerais, 2011. Disponível em: http://www.revistapensar.com.br/comunicacao/pasta_upload/artigos/a32.pdf. Acesso em: 25 jun. 2017.

LOBATO, Kelly Carla Dias et.al. Caracterização e avaliação de processos de seleção de resíduos Sólidos urbanos por meio da técnica de mapeamento. **Eng. Sanit. Ambient.** v. 15, n. 4, out/dez 2010 p. 347-356, São Paulo, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/esa/v15n4/a07v15n4.pdf. Acesso em: 25 jun. 2017.

MAGERA, Márcio. **Os empresários do Lixo:** um paradoxo da modernidade. Campinas, São Paulo: Átomo, 2003.

MARCONI, Maria; LAKATOS, Eva. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MONTEIRO, Simone. R. R. O Marco conceitual Vulnerabilidade Social. **Sociedade em debate,** v. 17, n. 2, RS, 2011. Disponível em: http://www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/695. Acesso em: 23 jun. 2017.

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. **O que é o movimento?** Disponível em: http://www.mncr.org.br/sobre-o-mncr. Acesso em: 24 mar. 2017.

NICHIATA, Lucia et al. A utilização do conceito "vulnerabilidade" pela enfermagem. **Revista Latino de enfermagem,** v.16, n.5, AM. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rlae/v16n5/pt_20.pdf. Acesso em: 20 jun. 2017.

OJIMA, Ricardo. A vulnerabilidade socioambiental como conceito interdisciplinar: avanços e potencialidades para pensar mudanças ambientais. **Revista CRONOS**, Rio de Janeiro, v. 13, n.1, 2012. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/5627. Acesso em: 25 jun. 2017.

OLIVEIRA, Magda. L. F. A concepção explicativa do conceito de vulnerabilidade e a enfermagem. **Ciência Cuidado e saúde,** v. 12, n. 4, PR, 2013. Disponível em: http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/CiencCuidSaude/article/view/23877. Acesso em: 20 jun. 2017.

PEDROSO, Maria. L. R. et al. **A compreensão das vulnerabilidades sócio-econômicas no cenário da assistência de enfermagem pediátrica.** RS, 2010.

PINHEIRO, Priscila T. et al. O cooperativismo e sua importância no processo de desinvisibilização social dos catadores de materiais recicláveis. **Revista Dialnet,** v. 12, n. 40, p. 4, 2015. Disponível em: https://www.derechoycambiosocial.com/revista040/O_COOPERATIVISMO_E_SUA_IMPORTANCIA%20.pdf. Acesso em: 25 jun. 2017.

PRODANOV, Cleber Cristiano; DE FREITAS, Ernani Cesar. **Pesquisa Científica.** Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RODRÍGUEZ, César. À procura de alternativas econômicas em tempos de globalização: o caso das cooperativas de recicladores de lixo na Colômbia. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Produzir para viver:** os caminhos da produção não capitalista. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p. 329-367.

SANTOS, Emanoele Magatão dos. **Saúde e segurança do trabalho na associação de catadores de materiais recicláveis de Balsa Nova/PR.** 2014. 53 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

SOBRAL, Natália Gomes et al. Gênero e invisibilidade social entre catadores de materiais recicláveis de Campina Grande/PB. In: **Anais eletrônicos**...II Seminário Nacional Gênero e Práticas Culturais. João Pessoa/PB, 26 a 28 de outubro de 2009.

SOUZA, Janete. **Invisibilidade Social.** 2010. Disponível em: http://invisibilidadesocial2010. blogspot.com.br/2010/11/invisiveis-sociais.html. Acesso em: 24 jun. 2017.

TOMÁS, Júlia Catarina de Sá Pinto. A invisibilidade social, uma perspectiva fenomenológica. In: VI CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA: MUNDOS SOCIAIS, SABERES E PRÁTICAS, 285, 2006, Portugal: Lisboa, 2006.

YOUNG, Andreia. F. et al. **Espaços de Vulnerabilidade Sócio-ambiental para a População da Baixada Santista:** identificação e análise das áreas críticas. 2009. Disponível em: http://www.nepo.unicamp.br/vulnerabilidade/admin/uploads/producoes/artigo_final_abep_06.PDF. Acesso em: 20 jun. 2017.

PARTE VII

DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A sétima parte deste livro compreende oito capítulos que se constituem de apresentações no grupo temático "Desenvolvimento e políticas públicas". O tema das políticas públicas e sua relação com os processos de desenvolvimento está presente desde o primeiro seminário da Rede, mas passou a constituir um grupo específico de trabalho a partir deste VIII Simpósio. Trata-se de apresentar as pesquisas que abordam o papel do Estado e sua atuação nas dinâmicas de desenvolvimento, quer por ações diretas ou de forma integrada com a sociedade civil.

As políticas públicas assumiram papel preponderante nos processos de desenvolvimento das sociedades a partir do início do século XX, com a crise das propostas de políticas econômicas com base no liberalismo clássico, que estão na base das duas guerras mundiais e da crise de 1929. A ação do Estado, quer de forma direta ou em associação com organizações da sociedade civil, passou a ser vista como essencial para dinamizar, organizar, regulamentar e controlar processos econômicos e sociais, gerando certa estabilidade necessária para a construção de propostas de desenvolvimento.

O primeiro capítulo analisa a Política Nacional de Resíduos Sólidos enquanto uma política pública, confrontando-a com os atributos relevantes para

projetos de desenvolvimento, teoria produzida por Luís Roque Klering, para verificar se há, nessa relação entre a legislação e a teoria acadêmica, algum horizonte estratégico que possibilite o desenvolvimento sustentável, a partir das práticas reguladas pela referida norma jurídica. O segundo busca identificar o perfil das agroindústrias familiares gaúchas que usam o selo Sabor Gaúcho em seus produtos, verificando a possível influência da Política Estadual da Agroindústria Familiar no funcionamento e desenvolvimento desses empreendimentos na percepção dos gestores. O terceiro reflete sobre as políticas públicas e o ensino superior no Brasil, evidenciando que as políticas públicas voltadas à descentralização das instituições, democratização do acesso e melhoria das condições do sistema federal de ensino superior somente são criadas a partir da primeira década do século XXI, incluindo-se a implantação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). As políticas sociais, enquanto políticas públicas essenciais nos processos de desenvolvimento que buscam a inserção social e a qualidade de vida dos cidadãos, a partir da análise do cenário brasileiro, constituem o quarto capítulo. O quinto propõe-se a uma reflexão a respeito de dois momentos marcantes de implantação de propostas desenvolvimentistas no Brasil, o desenvolvimentismo clássico (1930 a 1980) e o novo/social desenvolvimentismo (2003-2014), e suas percepções do papel do Estado e das Políticas Públicas. O sexto capítulo estabelece uma reflexão a respeito da relação entre propostas de desenvolvimento em disputa no cenário da crise da modernidade e as possibilidades que apontam para a compreensão dos direitos humanos, tendo presente um contexto contraditório e até paradoxal, no qual, ao mesmo tempo, convivem tendências de defesa extremada dos direitos com tendências extremadas de atentados a esses direitos. O sétimo texto analisa a aplicação do fundo público em políticas sociais na região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (RS), de 1997 a 2015, e suas possíveis inflexões nos indicadores de desenvolvimento dos municípios. A questão do saneamento básico na região do COREDE Missões é tema do último capítulo, que analisa a problemática da coleta e da destinação final dos resíduos sólidos urbanos, apontando os desafios enfrentados e as experiências alternativas em curso na região.

CAPÍTULO 1

A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E OS TRIBUTOS RELEVANTES DE PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO DE KLERING

Luís Henrique Teixeira Franqui[1]

INTRODUÇÃO

No momento em que a sociedade busca alternativas para promover o desenvolvimento sustentável, o planejamento estratégico de políticas públicas é fundamental para que haja êxito em iniciativas neste sentido, tanto do poder público, como da iniciativa privada, com vistas a solucionar os chamados problemas públicos.

Conforme leciona Ricardo Abramovay, desenvolvimento sustentável

1 Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS – *Campus* Cerro Largo. Graduado em Direito (IESA, 2015). Jornalista. Advogado. Contato: lhfranqui@hotmail.com

> é o processo de ampliação permanente das liberdades substantivas dos indivíduos em condições que estimulem a manutenção e a regeneração dos serviços prestados pelos ecossistemas às sociedades humanas. Ele é formado por uma infinidade de fatores determinantes, mas cujo andamento depende, justamente, da presença de um horizonte estratégico entre seus protagonistas decisivos. O que está em jogo nesse processo é o conteúdo da própria cooperação humana e a maneira como, no âmbito dessa cooperação, as sociedades optam por usar os ecossistemas de que dependem. (2010, p. 97).

Para Secchi (2016, p. 5), "dois conceitos são fundamentais para entender o campo da política pública: o problema público e a política pública. O primeiro trata do fim ou da intenção de resolução. O segundo trata do meio ou mecanismo para levar a cabo tal intenção". O problema público aqui retratado é o universo dos resíduos sólidos urbanos (RSU) no Brasil, incluindo coleta, reutilização, reciclagem e destinação final, entre outras práticas, enquanto a política pública escolhida é a Política Nacional de Resíduos Sólidos, um estatuto legal elaborado para fazer frente a este problema.

Em 2 de agosto de 2010, foi sancionada e entrou em vigor a Lei nº 12.305, que instituiu a PNRS, passando a ser um marco regulatório na área de resíduos sólidos no país. A lei distingue o resíduo (que pode ser reaproveitado ou reciclado) do rejeito (sem possibilidade de reaproveitamento) e entre seus principais objetivos estão a não geração, a redução, a reutilização e o tratamento dos resíduos sólidos, a destinação final adequada dos rejeitos, o incentivo aos processos de reciclagem, a intensificação de ações de educação ambiental, a geração de trabalho e renda aos agentes de reciclagem[2] e a consequente promoção da inclusão social, entre outros (BRASIL, 2010).

A PNRS trouxe uma série de princípios, como prevenção e precaução, poluidor-pagador e protetor-recebedor, visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos, desenvolvimento sustentável, ecoeficiência, cooperação entre as diferentes esferas do poder público, responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, razoabilidade e proporcionalidade, entre outros. O princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos[3], envolvendo

2 Agentes de reciclagem é uma denominação acadêmica para os populares "catadores de lixo".

3 "Ciclo de vida dos produtos", nos termos da referida legislação, é uma "série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final" (art. 3º, IV).

consumidores e prestadores de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, procura estimular a chamada logística reversa[4], para que os resíduos retornem aos fabricantes e, dessa forma, sejam reaproveitados ou tenham a destinação final ambientalmente adequada.

Nesse sentido, este estudo se propõe a analisar a Política Nacional de Resíduos Sólidos enquanto uma política pública, confrontando-a com os atributos relevantes para projetos de desenvolvimento, teoria produzida por Luís Roque Klering, para verificar se há, nessa relação entre a legislação e a teoria acadêmica, algum horizonte estratégico que possibilite o desenvolvimento sustentável, a partir das práticas reguladas pela referida norma jurídica.

O procedimento metodológico terá enfoque qualitativo, com utilização dos métodos descritivo e dedutivo, sendo a revisão bibliográfica a principal técnica de coleta de dados. O estudo descritivo tem o "objetivo de construir teorias, por meio da descrição e explicação dos tipos de políticas públicas, do comportamento dos atores e das instituições nas diversas fases do processo de políticas pública" (SECCHI, 2016, p. 8), enquanto o método dedutivo é aquele em que o pesquisador inicia sua empreitada investigativa partindo de axiomas, hipóteses e teorias abstratas (SECCHI, 2016, p. 8).

O presente capítulo propõe-se a fazer uma discussão teórica e, além da introdução e da conclusão, está dividido em três partes. Na primeira aborda o campo da política pública e a implantação da PNRS; na segunda apresenta, de forma sucinta, os atributos relevantes para projetos de desenvolvimento; e, na terceira, faz a comparação entre a PNRS e tais atributos, analisando e avaliando quais deles são contemplados ou não pela legislação.

A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

"O processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão

4 "Logística reversa", nos termos da PNRS, é o "instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada" (art. 3º, XII).

resultados ou as mudanças desejadas no mundo real" (SOUZA, 2003, p. 13). E o propósito de uma política pública é a confrontação, redução e até mesmo a solução dos chamados problemas públicos (SECCHI, 2016, p. 5).

A PNRS, no que se refere ao protagonismo da constituição de políticas públicas, se encaixa na abordagem estatista ou estadocêntrica, "que considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais" (SECCHI, 2013, p. 2), enquanto a chamada abordagem multicêntrica, ou policêntrica, "considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento de políticas públicas". (SECCHI, 2013, p. 3). Na abordagem estadista, até se admite a influência de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas, porém, sem o privilégio de liderar o processo.

Aprovada após 21 anos de tramitação no Congresso Nacional, a PNRS é um estatuto legal que procura organizar de maneira vertical o modo como o país lida com o lixo[5], impondo aos setores públicos e privados uma série de obrigações, inclusive maior transparência no gerenciamento dos resíduos. Redução de resíduos/rejeitos, responsabilidade compartilhada e logística reversa estão entre os principais pontos da lei.

O processo de elaboração de políticas públicas também é conhecido como ciclo de políticas públicas e, apesar de haver várias versões, basicamente é constituído por sete fases principais: identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção (SECCHI, 2016, p. 43). No caso da PNRS, numa rápida análise, nota-se que esse lapso temporal de 21 anos entre a identificação do problema e a tomada de decisão pode ter causado impacto no processo de implementação, que enfrenta uma série de obstáculos, seja pela falta de recursos financeiros, especialmente aos municípios, que não conseguem se adequar à legislação, seja pela falta de uma cultura de gestão pública compartilhada, entre os entes federativos do país.

Passados sete anos da entrada em vigor, o objetivo central da PNRS previsto no art. 54, que era acabar com os lixões num prazo de quatro anos (a data-limite expirou em 2 de agosto de 2014), não foi plenamente atingido. Em 2014, o

5 Lixo é entendido, aqui, no sentido amplo, correspondendo a todos os resíduos gerados pela atividade humana e considerados sem utilidade.

Ministério do Meio Ambiente (MMA) publicou um texto exaltando "resultados significativos" obtidos pela PNRS "em apenas quatro anos":

> Entre 2010 e 2014, o Governo Federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades e Fundação Nacional de Saúde (Funasa) destinou R$ 1,2 bilhão para implantar a PNRS e o número de municípios atendidos dobrou.
>
> Em 2008, a disposição final ambientalmente adequada era uma realidade apenas em 1.092 dos 5.564 municípios então existentes, segundo dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Já no final de 2013, esse número, de acordo com levantamento do MMA junto aos estados, era de 2,2 mil municípios. (MMA, 2014).

O Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014, produzido pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), mostra que a geração de RSU no Brasil, em 2014, foi de aproximadamente 78,6 milhões de toneladas, um aumento de 2,9% em relação ao ano anterior. No tocante à destinação final de RSU, manteve-se uma estabilidade em comparação a 2013, com um índice de 58,4% de destinação final adequada. Mesmo sendo um resultado significativo, a quantidade de RSU destinada a locais inadequados totaliza quase 30 milhões de toneladas/ano (ABRELPE, 2014, p. 28-30).

O relatório de pesquisa, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2012, com um diagnóstico dos resíduos sólidos urbanos, demonstrou que "a quantidade de resíduos encaminhados para destinação final aumentou, em média, 35% em um intervalo de oito anos. Quanto à distribuição por estrato populacional, apenas os municípios de grande porte apresentaram redução significativa do total de resíduos encaminhados para um destino final" (IPEA, 2012).

Esses dados demonstram que a PNRS, enquanto política pública, tem um longo caminho a percorrer até que seus objetivos sejam alcançados, principalmente no sentido de minimizar as limitações encontradas pelos pequenos municípios na sua implementação.

ATRIBUTOS RELEVANTES DE PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO

Luís Roque Klering, professor pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), desenvolveu 20 atributos relevantes[6] na implementação de projetos de desenvolvimento, sucintamente apresentados a seguir:

> 1) Introdução de mudanças, qualitativas e quantitativas, em relação a práticas anteriores;
>
> 2) Melhoria da qualidade de vida do público-alvo;
>
> 3) Autossustentabilidade;
>
> 4) Viabilidade técnica, gerencial, econômica e financeira;
>
> 5) Credibilidade pública;
>
> 6) *Accountability*[7];
>
> 7) Desenvolvimento de tecnologia e responsabilidade na utilização de recursos e oportunidades;
>
> 8) Consolidação e ampliação do diálogo com a sociedade civil;
>
> 9) Articulação com diferentes setores sociais;
>
> 10) Articulação entre diferentes atores, grupos, coletivos e segmentos sociais;
>
> 11) Articulação entre governos de mesmo nível;
>
> 12) Articulação entre governos de diferentes níveis;
>
> 13) Transferibilidade;
>
> 14) Ampliação do número de beneficiários;
>
> 15) Permeabilidade ao público-alvo;
>
> 16) Simplificação da vida dos cidadãos;
>
> 17) Inclusão de minorias sociais;
>
> 18) Incorporação de tecnologias facilitadoras da ação pública;
>
> 19) Fortalecimento do poder de gerenciamento para governos;
>
> 20) Enfoque sistêmico. (KLERING, 2003).

6 No trabalho original do autor, a ordenação dos atributos é feita por letras ("a" a "r"), enquanto aqui se opta por ordenar com a utilização de numeração cardinal (1 a 20).

7 *Accountability* é um termo em inglês que pode ser traduzido para a língua portuguesa como responsabilidade com ética, fazendo referência à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas para as instâncias controladoras ou a seus representados.

Klering apud Mallmann (2014, p. 70) leciona que "o desenvolvimento das organizações e das sociedades depende da adoção adequada de programas e projetos, métodos ou padrões de trabalho. Padrão tem a conotação de consenso a respeito de procedimento, medida, maneira de pensar, dirigir, controlar e avaliar os objetivos propostos".

Com efeito, o trabalho de Klering procura estabelecer aspectos muito importantes para serem observados na construção de projetos de desenvolvimento, visando indicar padrões mínimos de inovação, transparência, ética, credibilidade, responsabilidade e viabilidades técnica e financeira, que proporcionem uma melhor qualidade de vida à coletividade.

A PNRS E OS ATRIBUTOS RELEVANTES DE KLERING

> **1) Introdução de mudanças, qualitativas e quantitativas, em relação a práticas anteriores:** um projeto deve introduzir novos modos ou modelos de provisão de bens e serviços, ser capaz de mudar hábitos ou costumes de trabalho, desenvolver produtos e serviços, tanto novos, quanto renovar antigos; (KLERING, 2003).

O primeiro atributo apresentado por Klering, "introdução de mudanças, qualitativas e quantitativas, em relação a práticas anteriores", vem ao encontro de um dos objetivos principais da Lei nº 12.302/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), pois o artigo 1º, ao dispor os princípios, objetivos e instrumentos, bem como as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, atualiza a legislação então em vigor e passa a ditar as normas para serem seguidas a partir de sua vigência, impondo uma série de alterações nos procedimentos que eram realizados para a destinação final dos resíduos sólidos urbanos no país, buscando implantar um novo modelo para superar os problemas envolvendo os RSU.

> **2) Melhoria da qualidade de vida do público-alvo:** um projeto deve ser capaz de gerar novas fontes de renda, ou melhorar a habitação, saneamento, saúde, educação do público-alvo; aumentar os cuidados com o meio-ambiente, as relações com as comunidades, a segurança, a liberdade de expressão, a autoestima dos cidadãos; (KLERING, 2003).

O artigo 3º, inciso XIII, comunica-se com o segundo atributo, "melhoria da qualidade de vida do público-alvo", uma vez que define que a produção e o consumo de bens e serviços devem ser feitos de forma a atender as necessidades das atuais gerações e permitir melhores condições de vida, sem comprometer a qualidade ambiental e o atendimento das necessidades das gerações presentes e futuras[8], numa clara associação com o termo "desenvolvimento sustentável", consolidado a partir da publicação, em 1987, do Relatório Brundtland[9], ou Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*), elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU).

> 3) **Autossustentabilidade:** um projeto deve ser capaz de vir a sustentar-se de forma própria ou autônoma, tendo em vista seu enfoque no desenvolvimento das pessoas e instituições envolvidas, evitando práticas paternalistas;
>
> 4) **Viabilidade técnica, gerencial, econômica e financeira:** um projeto deve ser exequível em termos técnicos, gerenciais, econômicos e financeiros, ou seja, dispor de tecnologia e recursos suficientes e adequados para sua implementação, e proporcionar adequada relação custo-benefício; (KLERING, 2003).

A "autossustentabilidade" e a "viabilidade técnica, gerencial, econômica e financeira", terceiro e quarto atributos apresentados pelo autor, são questões bem problemáticas na PNRS, principalmente no que tange aos aspectos econômico-financeiros, pois mais uma vez elabora-se uma legislação de abrangência nacional passando muitas responsabilidades aos demais entes da Federação (Estados, Distrito Federal e Municípios), sem garantia de dotações orçamentárias ou mecanismos de financiamento que possibilitem sua exequibilidade. Os artigos 42 e 46 preveem que "o poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender" várias das iniciativas previstas e, por outro lado, que o atendimento ao disposto no Capítulo "Dos Instrumentos Econômicos" deve se adequar à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº

8 Meio ambiental equilibrado e sustentável para "as presentes e futuras gerações" está relacionado com o desenvolvimento sustentável, encontrado na parte final do caput do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), artigo basilar do Direito Ambiental, e amparado na Declaração da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente (Estocolmo, 1972).

9 Documento publicado pela ONU em abril de 1987, que integra uma série de iniciativas que reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, e que ressaltam os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas.

101, de 2000) e às "diretrizes e objetivos do respectivo plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e no limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais". O artigo 44 prevê que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão conceder incentivos fiscais ou creditícios para indústrias, projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos e empresas dedicadas à limpeza urbana. E o artigo 45 garante prioridade aos consórcios públicos na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal. O fato de existirem tais previsões não significa uma viabilidade real, pois se sabe que, muitas vezes, os governos elaboram orçamentos "fictícios", que não se realizam completamente em seus respectivos exercícios.

> 5) **Credibilidade pública:** um projeto deve merecer das instituições envolvidas na sua implantação suficiente importância e visibilidade interna, e oferecer pronta-resposta a demandas do público-alvo; (KLERING, 2003).

O quinto atributo, "credibilidade pública", é buscado no artigo 46, em que a PNRS é submetida aos rigores da Lei de Responsabilidade Fiscal e aos instrumentos orçamentários disponíveis ao Poder Público.

> 6) Accountability: um projeto deve ter suas contas e seu funcionamento apresentado de forma clara, objetiva e transparente aos seus apoiadores e à sociedade em geral, com prestações regulares de contas; (KLERING, 2003).

O "*accountability*", sexto atributo, que zela pela ética e pela transparência, está contemplado no inciso X do artigo 6º, garantindo "o direito da sociedade à informação e ao controle social" da PNRS.

> 7) **Desenvolvimento de tecnologia e responsabilidade na utilização de recursos e oportunidades:** um projeto deve melhorar a gestão de recursos sociais, criando novas tecnologias, desenvolvendo novas habilidades de ação, dentro de critérios de ética, correção e justiça; (KLERING, 2003).

O sétimo atributo é o "desenvolvimento de tecnologia e responsabilidade na utilização de recursos e oportunidades" e, nesse sentido, a PNRS estimula diversas práticas inovadoras, como o incentivo à logística reversa, a reciclagem e a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

> **8) Consolidação e ampliação do diálogo com a sociedade civil:** um projeto deve melhorar a comunicação, interação e envolvimento de uma comunidade, em relação a assuntos de seu interesse, criando uma maior "massa crítica" e consciência social, assim como maior responsabilidade pelas coisas públicas;
>
> **9) Articulação com diferentes setores sociais:** um projeto deve melhorar a comunicação, a interação e envolvimento entre os diferentes setores e atores sociais: o setor público, o setor privado, e o chamado "terceiro setor", em relação a demandas e assuntos de interesse real e potencial da sociedade, criando maior responsabilidade e solidariedade social, formulando e implementando soluções, principalmente via redes de ações;
>
> **10) Articulação entre diferentes atores, grupos, coletivos e segmentos sociais:** um projeto deve melhorar a comunicação, participação e comprometimento de diferentes atores, grupos de interesse, coletivos e segmentos sociais, em relação a demandas e assuntos de interesse real e potencial da sociedade, criando maior responsabilidade social, engajamento cívico e solidariedade social, via atuação preferencial em redes; (KLERING, 2003).

A "consolidação e ampliação do diálogo com a sociedade civil", "articulação com diferentes setores sociais" e "articulação entre diferentes atores, grupos, coletivos e segmentos sociais", respectivamente oitavo, nono e décimo atributos, estão interligados na redação da PNRS, aprovada após 21 anos de tramitação no Congresso Nacional e resultante de ampla discussão com os órgãos governamentais, organizações não governamentais (ONGs), instituições privadas e sociedade civil. O artigo 6º, incisos VI e IX, exorta a "cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade" e "o respeito às diversidades locais e regionais". O artigo 7º, VIII, quer a "articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos". Já o artigo 25 estipula que "o poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento".

> **11) Articulação entre governos de mesmo nível:** um projeto deve melhorar o entendimento e a busca de soluções conjuntas entre governos de mesmo nível, via formação de parcerias, associações ou redes de atuação conjunta, de grupos de municípios ou grupos de Estados;

> **12) Articulação entre governos de diferentes níveis:** um projeto deve melhorar o entendimento e a busca de soluções conjuntas entre governos de diferentes níveis, via formação de parcerias para atuação conjunta, em que cada ente federativo cumpre determinado papel, como parte de um sistema ou de uma rede, visando alcançar objetivos comuns entre municípios e Estados e a União; (KLERING, 2003).

O artigo 4º da PNRS reúne "o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos" e se amolda com tranquilidade aos atributos 11 e 12, que visam à "articulação entre governos do mesmo nível" e "articulação entre governos de diferentes níveis".

> **13) Transferibilidade:** um projeto deve criar condições e tecnologias transferíveis e aproveitáveis em outras áreas, contextos, administrações e regiões; (KLERING, 2003).

A "transferibilidade", que vem a ser o atributo 13, "deve criar condições e tecnologias transferíveis e aproveitáveis em outras áreas", ou seja, tem tudo a ver com reciclagem de resíduos sólidos urbanos e o desenvolvimento de tecnologias para a logística reversa e o ciclo de vida do produto, práticas amplamente previstas na PNRS.

> **14) Ampliação do número de beneficiários:** um projeto deve gerar impactos não apenas sobre o público-alvo principal, mas também sobre outros cidadãos e segmentos localizados ao redor, passíveis de serem sensibilizados e beneficiados de forma indireta; (KLERING, 2003).

A "ampliação do número de beneficiários", que é o atributo 14, dialoga com o § 1º do artigo 1º, que determina que "estão sujeitas à observância desta Lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos", dando um caráter amplo e geral a essa norma jurídica.

> **15) Permeabilidade ao público-alvo:** um projeto deve aproximar-se do público-alvo, ser entendível e compreensível, suficientemente simples, informal e coerente com o modo de vida prevalente, para ser facilmente contatado, assimilado e adotado na vida cotidiana dos cidadãos; (KLERING, 2003).

O atributo de número 15, "permeabilidade ao público-alvo", com o projeto devendo ser entendível e compreensível, é mais um problema encontrado na PNRS. Apesar do artigo 6º, inciso X, garantir o direito da sociedade à informação, a prática tem demonstrado a falta de efetivação deste aspecto, que poderia ser revertida com iniciativas de educação ambiental, por exemplo, previstas no artigo 8º, inciso VIII.

> **16) Simplificação da vida dos cidadãos:** um projeto deve facilitar e simplificar o acesso dos cidadãos a bens e serviços públicos e sociais; deve racionalizar ações, visando maior eficácia, sem desconsiderar aspectos de tradições, de afeições e de valores do público-alvo;
>
> **17) Inclusão de minorias sociais:** um projeto deve estimular a inclusão ou (re) inclusão de minorias desfavorecidas historicamente na sociedade, privilegiando maior integração e participação social de segmentos étnicos, de gênero, de idade e de classes sociais que foram historicamente desfavorecidos ou prejudicados; (KLERING, 2003).

"Simplificação da vida dos cidadãos" e "inclusão de minorias sociais", atributos 16 e 17, respectivamente, também estão no rol de perspectivas buscadas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos. O primeiro, no estabelecimento de rotinas envolvendo a destinação final dos resíduos, tornando-as práticas cotidianas e, portanto, incorporadas no modo de vida da população, e o segundo, por exemplo, garantindo mais oportunidades de trabalho e renda aos agentes de reciclagem.

> **18) Incorporação de tecnologias facilitadoras da ação pública:** um projeto deve estimular a introdução de novas tecnologias (como internet, sistemas de acompanhamento informatizado e outros) que facilitem e tornem mais eficaz a ação pública, rompendo ou quebrando paradigmas de ação mais antigos e menos eficazes; (KLERING, 2003).

A "incorporação de tecnologias facilitadoras da ação pública", atributo 18, encontra-se presente nos incisos IV e VI do artigo 7º, que preveem "adoção,

desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais" e "incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados".

> **19) Fortalecimento do poder de gerenciamento para governos:** um projeto deve fortalecer e até devolver capacidade de gerenciamento efetivo ao setor público; ao mesmo tempo que delega ações, deve fortalecer a capacidade de planejar, definir estratégias amplas e gerais, visando articular melhor as ações de diferentes atores e setores da sociedade; (KLERING, 2003).

O "fortalecimento do poder de gerenciamento para governos" é o penúltimo atributo elencado por Klering, devendo "fortalecer a capacidade de gerenciamento efetivo ao setor público" e "fortalecer a capacidade de planejar, definir estratégias amplas e gerais", sendo mais um aspecto relevante de projetos de desenvolvimento encontrado na PNRS, que projeta não apenas ações governamentais isoladas, com vistas ao gerenciamento de RSU, mas também ações conjuntas entre diferentes entes da Federação, além da conjugação de esforços com consórcios públicos, empresas privadas, ONGs e diversos atores da sociedade civil organizada.

> **20) Enfoque sistêmico:** um projeto deve ter enfoque sistêmico, em que as partes desempenham um papel integrativo para o alcance de objetivos comuns; se aceita caminhos ou opções alternativas (ao invés de lineares e únicas); considera-se o sistema focado como contendo partes e, ao mesmo tempo, fazendo parte de um sistema maior; se aceitam constantes prevenções, reavaliações e reajustes; se enfatiza mais perspectivas dinâmicas e integrativas, do que estáticas e pontuais. (KLERING, 2003).

O "enfoque sistêmico", que vem a ser o vigésimo e último atributo, tem pontos positivos e negativos na PNRS. O fato de buscar "que as partes desempenhem um papel integrativo para o alcance de objetivos comuns" vem ao encontro dos principais princípios e orientações definidos na legislação. Mas, por outro lado, a previsão de "reavaliações e reajustes periódicos" não aconteceu. O artigo 54 foi claro ao determinar que "a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei" (2 de agosto de 2010). Findo

o prazo[10], um número muito grande de municípios ainda não conseguiu substituir os lixões por aterros sanitários.

Em 2015, a presidenta Dilma Rousseff vetou projeto que estendia a data-limite e, no momento, a Câmara dos Deputados analisa proposta do Senado Federal[11] que altera a Lei de Resíduos Sólidos para prorrogar o prazo para que estados e municípios acabem com os lixões. O projeto do Senado estabelece novos prazos para o fim dos lixões, que vão de julho de 2018 a julho de 2021, conforme o tamanho da população.

Como a legislação é falha, ao não prever um período para reavaliação e ajustes, a sociedade fica à mercê dos governantes e legisladores darem conta de colocar em prática tudo que foi estabelecido em 2010, quando esta política pública foi aprovada no Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo objetivou verificar se a Política Nacional de Resíduos Sólidos contempla os atributos relevantes na implementação de projetos de desenvolvimento, de Klering. Dos 20 atributos, ficou evidenciado que a PNRS contempla um total de 16. A "autossustentabilidade" e a "viabilidade técnica, gerencial, econômica e financeira", terceiro e quarto atributos do autor, são questões problemáticas na norma, principalmente no que tange aos aspectos econômico-financeiros, pois o fato de existirem previsões legais não significa uma real viabilidade. A "permeabilidade ao público-alvo", atributo de número 15, ou seja, o projeto deve ser compreensível, é outro problema encontrado na PNRS, pois apesar de garantir o direito da sociedade à informação, a prática tem demonstrado a falta de efetivação desse aspecto, que poderia ser revertida com iniciativas de educação

10 Dois anos depois do prazo final, pouco mais da metade do lixo produzido nas cidades brasileiras está indo para o lugar adequado, que são os aterros sanitários, e seis de cada dez municípios ainda não elaboraram planos de gestão dos resíduos sólidos. O plano é condição para que o governo federal repasse recursos para a construção de aterros. Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/513266-ESPECIALISTAS-ALERTAM-QUE-POLITICA-DE-RESIDUOS-SOLIDOS-AINDA-NAO-ATINGIU-OBJETIVO.html.

11 **PLS 425/2014**: aprovado no plenário do Senado em 1º de julho de 2015, prorroga, de forma escalonada, o prazo para as cidades se adaptarem à Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010). A matéria foi a primeira de uma lista sugerida pela Comissão Especial do Pacto Federativo, com projetos de interesse dos Municípios. O texto seguiu para análise da Câmara dos Deputados, onde atualmente tramita.

ambiental, igualmente previstas na lei. E o último atributo, "enfoque sistêmico", tem pontos positivos e negativos na PNRS, pois a busca para "que as partes desempenhem um papel integrativo para o alcance de objetivos comuns" vem ao encontro de vários princípios normativos elencados no texto legal, enquanto a meta de acabar com os lixões num prazo de quatro anos não foi realizada.

Como ocorre na maioria dos planejamentos estratégicos, foi estabelecida uma meta principal na PNRS, de que a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, com o fim dos chamados "lixões" e a instalação de aterros sanitários e/ou controlados[12], deveria ser implantada em até quatro anos. Essa meta não foi cumprida em sua totalidade e, no momento, os debates no campo político e na sociedade civil organizada ocorrem em duas principais frentes: viabilizar o cumprimento imediato do estabelecido ou dilatar os prazos, por meio de projeto de lei, dando mais tempo para que estados e municípios possam adequar-se às disposições legais.

Como a adequação à legislação, especialmente em relação à destinação final dos resíduos sólidos urbanos, tem um alto custo de implantação, dificuldade ainda maior para os pequenos municípios, que é a realidade da maioria das cidades da região Noroeste do Rio Grande do Sul, uma possível solução seria a gestão compartilhada. Por exemplo, por meio da implantação de consórcios públicos intermunicipais, a partir de um planejamento estratégico regional, tema que fica para futuros estudos.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Desenvolvimento sustentável**: qual a estratégica para o Brasil? Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a06n87.pdf. Acesso em: 10 jun. 2017.

______; SPERANZA, Juliana Simões; PETITGAND, Cécile. **Lixo Zero, gestão de resíduos sólidos para uma sociedade mais próspera**. São Paulo: Planeta Sustentável, Instituto Ethos, 2013.

12 Do ponto de vista da destinação final ambientalmente adequada, alguns autores consideram o aterro controlado uma "versão apenas um pouco menos nociva" que os próprios lixões (ABRAMOVAY *et al*, 2013, p. 21).

ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014**. Disponível em: http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2014.pdf. Acesso em: 17 jun. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Porto Alegre: CORAG, 2016.

______. **Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2010/lei/l-12305.htm. Acesso em: 17 jun. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Especialistas alertam que Política de Resíduos Sólidos ainda não atingiu objetivo**. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/ca-maranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/513266-ESPECIALISTAS-ALER-TAM-QUE-POLITICA-DE-RESIDUOS-SOLIDOS-AINDA-NAO-ATINGIU-OBJETIVO.html. Acesso em: 17 jun. 2017.

IPEA. **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos**, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_residuos_solidos_urbanos.pdf. Acesso em: 10 jun. 2017.

KLERING, Luís Roque. **Atributos relevantes de projetos de desenvolvimento**, 2003. Disponível em: http://www.ufrgs.br/nutep/projetos/atributos.html. Acesso em: 10 jun. 2017.

MALLMANN, Lígia M. Análise dos atributos relevantes de projetos de desenvolvimento: um estudo do Plano Safra da Agricultura Familiar. **Revista do Desenvolvimento Regional – Faccat**. Taquara, v. 11, n. 1, jan./jun. 2014. Disponível em: https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/issue/view/13/showToc. Acesso em: 10 jun. 2017.

MMA. **Política de Resíduos Sólidos apresenta resultados em quatro anos**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/informma/item/10272-pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos-apresenta-resultados-em-4-anos. Acesso em: 17 jun. 2017.

ONU. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano (1972)**. Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html. Acesso em: 17 jun. 2017.

______. **Nosso Futuro Comum (1987)**. Disponível em: https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/. Acesso em: 17 jun. 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

______, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, vol.16, n. 39, 2003. Disponível em: http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=273. Acesso em: 10 jun. 2017.

CAPÍTULO 2

AGROINDÚSTRIA FAMILIAR GAÚCHA – PERFIL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Luana Inês Damke[1]
Clandia Maffini Gomes[2]
Tais Pentiado Godoy[3]
Luciana Barbieri da Rosa[4]
Kamila Frizzo[5]

INTRODUÇÃO

As agroindústrias familiares (AFs) vêm sendo consideradas por vários autores como uma importante alternativa de reprodução para a agricultura de

1 Doutoranda em Administração (UFSM). Contato: luanadamke@uffs.edu.br
2 Doutora em Administração. Professora da Universidade Federal de Santa Maria. Contato: clandiamg@gmail.com
3 Doutoranda em Administração (UFSM). Contato: taispentiado@yahoo.com.br
4 Doutoranda em Administração (UFSM). Contato: lucianaaparecidabarbieri@yahoo.com.br
5 Doutoranda em Administração (UFSM). Contato: kamila.frizzo@gmail.com

base familiar. No entanto, o atual sistema agrícola brasileiro está abarcado por inúmeras externalidades, sendo uma de suas principais características a grande dependência de recursos exógenos ao domicílio, o que acaba por confirmar o desenvolvimento capitalista na agricultura e a apropriação industrial de suas atividades (WESZ JUNIOR, 2009).

Esse processo se torna cada vez mais aparente, pois se depende tanto das indústrias para a produção de insumos e maquinários, como dos complexos agroindustriais para o processamento e beneficiamento da produção. Segundo Goodman, Sorj e Wilkinson, essa divisão social do trabalho, aliada à entrada do capital no campo, foi baseada na introdução de um melhoramento tecnológico e genético, que criou a dependência do uso, em larga escala, de fertilizantes e agrotóxicos. Contudo, após a implementação desse modelo, o que ficou cada vez mais visível foram os problemas de ordem social e ecológica, aliados a uma redução da utilização da mão de obra e a uma maior necessidade de investimentos. Isto se refletiu em um aumento da produtividade e em um maior custo de produção, o que resultou em menores índices de lucratividade (GOODMAN; SORJ; WILKINSON, 1990).

Muitos agricultores familiares viram-se impossibilitados de seguir exclusivamente nessas cadeias tradicionais de *commodities*. Em decorrência desse conjunto de fatores e pela dificuldade desses atores em obter lucratividade suficiente para sua reprodução social, tem aumentado o número de famílias que deixaram de depender exclusivamente do setor agropecuário e de seus riscos e passaram a buscar uma fonte de renda complementar em outras atividades, não necessariamente agrícolas. Com isto, tem sido crescente a implantação de empreendimentos direcionados ao processamento e beneficiamento da produção no meio rural, as agroindústrias familiares (WESZ JUNIOR, 2009).

A agroindústria é uma forma de organização em que a família rural produz, processa e/ou transforma parte de sua produção agrícola e/ou pecuária, visando, sobretudo, à produção de valor. Ela também se caracteriza por fatores, como a localização no meio rural, a utilização de máquinas e equipamentos em escalas menores, procedência própria da matéria-prima em sua maior parte ou de vizinhos, assim como da mão de obra da família. Pode ainda ser representada como uma rede envolvendo agricultores e suas famílias, vizinhos, pequenos comerciantes urbanos e consumidores (MIOR, 2008; PREZOTTO, 2002).

Diante desse contexto, o estudo que constitui este capítulo tem como objetivo identificar o perfil das agroindústrias familiares gaúchas que usam o selo Sabor Gaúcho em seus produtos e verificar a possível influência da Política Estadual da Agroindústria Familiar no funcionamento e desenvolvimento desses empreendimentos na percepção dos gestores.

Dessa forma, o capítulo organiza-se em cinco seções: a primeira constitui-se da introdução, que apresenta a contextualização e o objetivo. Na seção seguinte, é feito um breve resgate histórico sobre as AFs, discutem-se alguns mecanismos de especialização das atividades nas AFs e apresentam-se alguns pontos mais relevantes sobre o PEAF. Na terceira seção, são descritos os aspectos metodológicos da pesquisa; na quarta seção, é feita a apresentação e discussão dos resultados. E, como fechamento do capítulo, apresentam-se as considerações finais do estudo.

A AGROINDÚSTRIA FAMILIAR: UM BREVE RESGATE

Uma das primeiras tentativas teóricas de caracterizar a agroindustrialização ocorreu com Marx (1987), Kautsky (1945) e Lênin (1992), quando definiram a agroindústria rural como sendo todas as atividades de manufatura realizadas nas unidades de produção camponesa e que, depois, com o aumento da divisão social do trabalho, passaram a ser desenvolvidas na cidade. Mas, com a subordinação do camponês ao capital através da separação entre a manufatura e a agricultura, os estudos sobre a agroindústria perdem espaço no meio acadêmico (WESZ JUNIOR, 2009).

Nas últimas décadas do século XX, as discussões a partir da temática começaram a se reformular tendo por base os novos contextos que haviam se constituído. Mesmo que o tema da agroindustrialização no meio rural não tenha se apresentado de modo majoritário no debate acadêmico sobre agricultura camponesa/familiar durante a década de 1980 e início dos anos 1990, deve-se advertir que essa discussão estava presente em alguns poucos estudos dedicados ao contexto latino-americano (REQUIER-DESJARDINS, 1999).

O surgimento das agroindústrias rurais em várias regiões do país pode se dar como parte dos processos mais amplos de reconfiguração dos sistemas agroalimentares. Essas transformações, de acordo com Waquil et al. (2012), estão

ligadas a aspectos como a revalorização dos produtos locais e especialidades, a crescente importância social e econômica das atividades rurais não agrícolas, a crise dos processos de modernização da agricultura, os consumidores mais exigentes em termos alimentares, a volta dos habitantes urbanos ao espaço rural, entre outros. Inserida em um mercado bastante competitivo, a agricultura necessita de forte diversificação na produção e diferenciação de seus produtos. Uma das formas de diferenciação, de acordo com Neumann et al. (2007), é a agroindústria familiar, que surgiu como uma alternativa para incrementar a renda da família e um meio de utilização dos produtos excedentes.

As agroindústrias familiares como mecanismos de estímulo à especialização das atividades em pequenas propriedades rurais

O tema de pesquisa das agroindústrias familiares vem sendo inserido nas discussões das transformações mais recentes do sistema agroalimentar e da agregação de valor aos produtos agropecuários. De acordo com Gazolla e Pelegrini (2011), nos últimos anos, as transformações no agronegócio têm sido intensas, especialmente em questões que passam pelo meio ambiente, incrementos tecnológicos e a necessidade de maior agregação de valor aos produtos voltados aos mercados interno e externo.

Para os autores, na agricultura familiar, a agregação de valor é uma necessidade manifestada tanto pelos agricultores, através de suas iniciativas, como por agentes de desenvolvimento e pelas próprias políticas públicas, tanto em nível nacional como estadual e local. Com o objetivo de melhorar as condições de inserção socioeconômica e a competitividade dos agricultores familiares no mercado, surgiram inúmeras organizações de agricultores ou de grupos de empreendimentos – as redes de cooperação nas suas diversas modalidades (ESTEVAM; MIOR, 2014). Elas têm contribuído decisivamente na superação de importantes gargalos na comercialização de produtos da AF para o mercado formal de alimentos, particularmente aqueles relacionados à legislação sanitária, fiscal, previdenciária e às escalas mínimas de produção e logística.

Essas iniciativas, de acordo com Wilkinson (2008), operam com base nos mercados locais de proximidade e de relacionamentos continuados, em que aspectos como o prévio conhecimento entre os atores, a confiança e as transações frequentes geram lealdades e diminuem o oportunismo, que, de acordo com

Williamson (1985), é um comportamento antiético que ocasiona custos para os agentes que estão transacionando.

Para melhorar as oportunidades para os pequenos agricultores em mercados modernos, precisamos entender os principais fatores institucionais que influenciam a sua inclusão ou exclusão e, além disso, procurar compreender como as instituições podem ser influenciadas ou modificadas para criar os incentivos adequados para uma maior inclusão (VERMEULEN et al., 2008). A política pública é uma dimensão institucional importante, no entanto, existem muitas outras. É preciso estar sempre atento, pois a política pública pode não atingir seus objetivos se não levar em conta tudo o que envolve o contexto institucional.

Muitas instituições, em particular as mais informais, fazem parte da nossa vida e são embutidas no que regularmente fazemos e que são facilmente aceitas. Para Vermeulen et al. (2008), a mudança social, econômica e política trata essencialmente das mudanças das instituições. Assim, para promover e permitir a mudança, como a inclusão de pequenos produtores nos mercados modernos, é primordial analisar atentamente as instituições envolvidas. Para esclarecer um pouco melhor isso, abordam-se, na seção seguinte, alguns aspectos das AFs de pequeno porte e a instituição de políticas públicas em nível estadual.

As agroindústrias de pequeno porte e a política estadual da agroindústria familiar

A agroindústria familiar rural define "uma forma de organização em que a família rural produz, processa e/ou transforma parte de sua produção agrícola e/ou pecuária, visando, sobretudo, a produção de valor de troca que se realiza na comercialização" (MIOR, 2005, p 190). A partir dessa definição, o autor distingue a atividade do processamento de alimentos e matérias-primas que "visa prioritariamente à produção de valor de uso que se realiza no autoconsumo". Ao mesmo tempo, o autor sustenta que, "enquanto o processamento e a transformação de alimentos ocorrem geralmente na cozinha das agricultoras, a agroindústria familiar rural se constitui num novo espaço e num novo empreendimento social e econômico" (MIOR, 2005, p. 191).

Ao encontro dos argumentos anteriores, Mior (2008, p. 13) afirma que dois aspectos são centrais na viabilização da agregação de valor na agroindústria rural. O primeiro decorre do fato de os agricultores utilizarem seus próprios

recursos, força de trabalho, processos artesanais e a pequena escala de produção para viabilizar a atividade de processamento. O segundo diz respeito ao uso do saber-fazer enraizado em uma cultura regional. Esse conhecimento dos agricultores é importante para a elaboração de produtos agroindustriais diferenciados, os quais obtêm junto aos consumidores uma representação de qualidade distintiva, sobretudo se comparados aos produtos da grande distribuição agroalimentar. Essa diferenciação constitui um fator estratégico para esses alimentos se beneficiarem comercialmente de uma imagem artesanal, colonial, agroecológica, local, dentre vários outros atributos que lhes proporcionam acesso a mercados específicos que garantem maior margem de valor adicionado.

Segundo dados da EMATER/RS, a atividade do agroprocessamento nas propriedades rurais de agricultores familiares do Estado do Rio Grande do Sul é muito intensa e, conforme dados do Censo Agropecuário 2006, realizado pelo IBGE, alcança 82.220 estabelecimentos. Desses, 30.255 declararam ter renda com a atividade, o que resultou, no ano de 2007, em um valor bruto de produção de aproximadamente R$ 231.391.000,00 somente no Estado do Rio Grande do Sul. No Brasil, esse valor chegou a aproximadamente R$ 3 bilhões (EMATER/RS).

A eficácia dessa atividade tem levado os governos a discutir e implantar políticas públicas que propiciem a formalização desses empreendimentos e que ampliem o seu mercado de comercialização. No RS essa contribuição do poder público se deu através da criação da Lei estadual 13.921, de 17 de janeiro de 2012, que instituiu a Política Estadual da Agroindústria Familiar (PEAF) e estabeleceu um conceito legal definindo em seu Artigo 2º, inciso II – como as “agroindústrias familiares de pequeno porte de processamento artesanal” sendo os estabelecimentos agroindustriais com pequena escala de produção dirigidos diretamente por agricultor(es) familiar(es) com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, cuja produção abranja desde o preparo da matéria-prima até o acabamento do produto. Para dar continuidade ao processo de formalização dessas unidades, o governo ainda instituiu o Decreto 49.341, de 05 de julho de 2012, que criou o Programa de Agroindústria Familiar para novamente institucionalizar o selo “Sabor Gaúcho”. Contudo, para que o poder público atingisse tal objetivo, houve a necessidade da criação do Decreto 49.948, de 12 de dezembro de 2012, para que fosse regulamentada a PEAF no Rio Grande do Sul, instituída pela Lei 13.921.

O objetivo principal do programa é possibilitar aos agricultores familiares a agregação de valor à produção primária, melhorando a renda e as condições gerais de vida de suas famílias, bem como contribuir para o desencadeamento de um processo de desenvolvimento socioeconômico em nível municipal, regional e estadual. As agroindústrias que são incluídas no PEAF têm a possibilidade de usar um selo de certificação (o Sabor Gaúcho). A concepção desse selo partiu da necessidade de traduzir graficamente uma marca mista nominativo-figurativa, que denomina a origem do produto, com procedência alicerçada na produção artesanal, estando em conformidade com as exigências sanitárias e ambientais e com responsabilidade social.

Na economia globalizada, as informações fluem de diversas partes do mundo, por meio dos canais de comunicação, e têm forte poder de induzir mudanças no comportamento dos consumidores. As campanhas que evidenciam os riscos à saúde causados por determinado produto têm o poder de afetar economicamente toda a cadeia produtiva. Nessa linha, as certificações de qualidade, como os selos de produtos orgânicos, certificação de origem e de identificação, vêm sendo muito valorizadas pelo consumidor final, e esse é um dos objetivos do selo Sabor Gaúcho.

Em 2015, o PEAF fechou o mês com mais de 800 agroindústrias formalmente habilitadas a acessar o selo Sabor Gaúcho e, com isso, aptas a comercializar sua produção em mercados institucionais, participar de eventos e feiras com promoção e apoio da Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR) e vender para o consumidor final (para os microprodutores rurais, há a possibilidade de venda pelo bloco de produtor rural, com isenção de ICMS) (SDR, 2015). Para o secretário da SDR, o Programa Estadual de Agroindústria Familiar tem se consolidado cada vez mais. Prova disso é a grande procura e interesse do público beneficiário, apresentando números significativos de inclusões. Acreditando promover o desenvolvimento local por meio da oferta de produtos diferenciados, saudáveis e de qualidade, fortalece a produção artesanal e familiar das agroindústrias e incentiva a permanência das famílias no meio rural, com qualidade de vida e geração de renda (SDR, 2015).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa se classifica como descritiva e quantitativa e teve como objetivo identificar o perfil das agroindústrias familiares gaúchas que usam o selo

Sabor Gaúcho em seus produtos e verificar a possível influência da Política Estadual da Agroindústria Familiar no funcionamento e desenvolvimento desses empreendimentos na percepção dos gestores. Para tanto, o método utilizado foi o levantamento, ou *survey,* que, segundo Gil (2007), se caracteriza pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer.

Com base nos modelos propostos pelo GRI (2006), Callado (2010) e Valladares (2012), foi desenvolvido o questionário, que é composto por sete questões relacionadas ao perfil do respondente, quinze de caracterização e perfil das AFs e ainda algumas questões abertas e um espaço para os entrevistados falarem sobre as condições dos seus empreendimentos e questões relacionadas às políticas públicas e ao Selo Sabor Gaúcho.

A coleta de dados foi realizada durante o período que compreende os meses de maio a outubro de 2016. Foram contatadas todas as AFs usuárias do Selo Sabor Gaúcho, por e-mail, telefone ou, ainda, pessoalmente, em feiras regionais e também por meio de visitas *in loco* nas propriedades. Nesse sentido, a amostra foi composta pelas empresas que efetivamente receberam e retornaram o instrumento de coleta de dados preenchido.

Tendo em vista a obtenção de 128 questionários, de uma população de 655 AFs certificadas, o índice de retorno obtido representa 19,5%. O número de questionários obtidos permitiu a realização de testes estatísticos que possibilitam alcançar os objetivos do estudo, entretanto, por tratar-se de uma amostra não representativa, não é possível que os resultados sejam inferidos para o universo da pesquisa.

De acordo com Santos (2016), para uma amostra representativa, seria desejável obter pelo menos duzentos e quarenta e três (243) respondentes, representando um grau de confiança 95% e um erro amostral de 5%. Os dados coletados foram tabulados com o auxílio dos *softwares Microsoft Excel* e *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), versão 22, analisados por meio da adoção de técnicas de análise univariadas. Para Babbie (1999), a análise univariada visa à descrição dos casos considerando as variáveis individualmente. Ao final desta seção, pode-se conhecer a classificação da pesquisa, bem como os procedimentos metodológicos seguidos para alcançar os objetivos do estudo. Dessa forma, permite-se avançar em direção à apresentação e análise dos resultados da pesquisa.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção permite-nos conhecer o perfil das pessoas que representaram as agroindústrias familiares estudadas. A maioria dos respondentes possui vínculo com as AFs na faixa de 2 a 5 (31,25%) e de 6 a 10 anos (31,25%). Há ainda um percentual considerável de pessoas (28,13%) que trabalha há mais de 10 anos na AF, o que se considera um período razoável para ter conhecimento do funcionamento e das atividades da agroindústria, respondendo a pesquisa com qualidade e dando confiabilidade aos resultados. O tempo médio de atuação dos respondentes nas AFs é de 7,82 anos, com um tempo mínimo de 5 meses e um tempo máximo de 20 anos de atuação. A Tabela 1 apresenta a idade e escolaridade dos respondentes. Pode-se observar que o maior grupo está na faixa entre 26 a 35 anos. A média de idade dos respondentes é de 41,34 anos, com a idade mínima e máxima de 17 e 71 anos, respectivamente.

Tabela 1 – Idade e escolaridade dos respondentes

Idade dos respondentes	Frequência	%	Escolaridade	Frequência	%
Até 25 anos	12	9,4	Ensino fundamental incompleto	30	23,4
26 a 35 anos	35	27,3	Ensino fundamental completo	16	12,5
36 a 45 anos	30	23,4	Ensino médio incompleto	3	2,3
46 a 55 anos	33	25,8	Ensino médio completo	34	26,6
Mais de 55 anos	16	12,5	Ensino superior incompleto	12	9,4
Total	126	98,4	Ensino superior completo	22	17,2
Não resposta	2	1,6	Pós-graduação	5	3,9
-	-	-	Ensino técnico	6	4,7
TOTAL	128	100		128	100

Fonte: Elaborada pelos autores.

Observa-se que o maior grupo (26,6%) possui o ensino médio completo, seguido do grupo que cursou apenas o ensino fundamental incompleto (23,4%). Menos de 5% da amostra afirma ter formação em nível de pós-graduação. Em

relação aos cargos ou funções ocupadas pelos respondentes nas AFs, observa-se que 96 respondentes (71,6%) são proprietários ou sócios de alguma AF, 17 pessoas (12,7%) ocupam o cargo de administrador, diretor ou presidente, outros 17 respondentes (12,7%) são estagiários, vendedores ou representantes comerciais, 3 pessoas (2,2%) ocupam o cargo de responsável técnico e 1 respondente (0,7%) é assessor da Emater ou de alguma Cooperativa. Obteve-se um total de 134 respostas nesta questão, pois alguns entrevistados ocupam duas ou mais funções dentro da organização, podendo ter marcado mais de uma opção de resposta no questionário.

A partir da apresentação do perfil dos respondentes, pode-se destacar que a maioria (mais de 90%) trabalha nas agroindústrias há mais de dois anos, tendo bastante conhecimento sobre o empreendimento. Ao mesmo tempo, mais de 70% são proprietários ou sócios, conferindo credibilidade aos resultados da pesquisa, na medida em que possuem vasto conhecimento e experiência em relação à gestão e aos processos de suas agroindústrias. Identificou-se, além disso, a presença de profissionais com baixo nível de escolaridade, o que pode ser reflexo da atividade que essas pessoas desenvolvem, do local em que vivem ou da faixa etária em que a maior parte dos respondentes se encontra (61,7% tem mais de 36 anos).

A maioria dessas pessoas vive no interior, em lugares afastados, conforme elas mesmas relataram, e "*o acesso ao ensino superior até poucos anos não era algo tão comum e facilitado como é nos dias de hoje*". Entretanto, isso não é impedimento para que essas pessoas tenham um empreendimento bem-sucedido, o administrem de maneira profissional e, com isso, consigam gerar renda e promover o sustento das suas famílias.

Na sequência, são apresentadas as principais características das agroindústrias participantes da pesquisa, com o objetivo de conhecer seu perfil em termos de tempo de atuação, associados, número de trabalhadores, produtos ofertados, faturamento e localização.

Em relação ao tempo de atuação, observou-se que os empreendimentos possuem em média 11,3 anos. Verifica-se, contudo, uma grande variação, pois a agroindústria com menor tempo de atuação no mercado tem menos de um ano e aquela que possui mais tempo está em atividade há 86 anos. Salienta-se que todas as AFs pesquisadas fazem parte do PEAF e usam o selo Sabor Gaúcho no rótulo de seus produtos. A maior parte das AFs (55,5%) usa o selo em seus produtos entre 2 e 4 anos. As que usam há mais tempo já o fazem há 14 anos, e as que usam o selo há menos tempo o fazem desde meados de 2016.

Ainda se pode destacar que o maior grupo de AFs está na faixa que foi fundada entre 6 a 10 anos atrás. Essa variabilidade em relação ao tempo de existência das AFs pode demonstrar uma maior probabilidade de percepções mais tradicionais e conservadoras por parte das mais antigas, assim como de concepções mais modernas e empreendedoras das organizações mais recentes. Quanto ao número de associados, a maior parte das agroindústrias é formada por apenas uma família (53,9%), mas também foram entrevistadas agroindústrias com até 50 associados. Em média, as agroindústrias pesquisadas têm 3 famílias associadas. Pelos relatos obtidos nas entrevistas, geralmente são pessoas que moram próximas, em uma mesma localidade, e já têm alguma atividade em comum, "*aí se juntam para agregar ainda mais valor aos seus produtos*".

Quanto à mão de obra, em 45,3% das AFs trabalham de 3 a 4 pessoas, executando as mais diversas atividades. Dos 128 empreendimentos pesquisados, 49 contratam mão de obra. Em 67,3% destas AFs, são contratadas até 2 pessoas. O número mínimo e máximo de indivíduos empregados é de 1 e 12, respectivamente. Em relação aos produtos ofertados pelas AFs pesquisadas, tem-se um rol bastante diversificado e, por isso, se optou por separá-los em classes. Essa classificação foi baseada na (atualizada pela IN RE n° 062/16), que permite a comercialização como microprodutor rural desses produtos, desde que devidamente acondicionados e rotulados, registrados no órgão de Vigilância Sanitária competente e portando selo de identificação do programa.

Percebe-se uma diversidade muito grande de produtos ofertados e não há apenas um que se destaque como sendo o mais produzido ou vendido. Os que mais apareceram na pesquisa foram: geleias e doces; conservas e compotas de hortaliças, verduras e frutas; pães, bolos, cucas, biscoitos e massas frescas. Quando questionados sobre processos inovadores, 44% dos entrevistados afirmaram que produzem alguns produtos ou usam processos inovadores nas AFs. Mas salientam que essa inovação é, muitas vezes, apenas local ou regional, pois produtos ou processos parecidos já são desenvolvidos por grandes indústrias.

Entre os produtos inovadores citados, podemos destacar: cerveja artesanal orgânica; salame sem gordura; geleias sem açúcar; geleias de caipirinha e erva-mate; cerveja de mel; vinagre de mel; produtos orgânicos, sem açúcar, light, sem glúten e sem lactose. Para preparar esses produtos, é necessária uma infinidade de insumos, produzidos, em grande parte, pelos próprios agricultores. Das 128

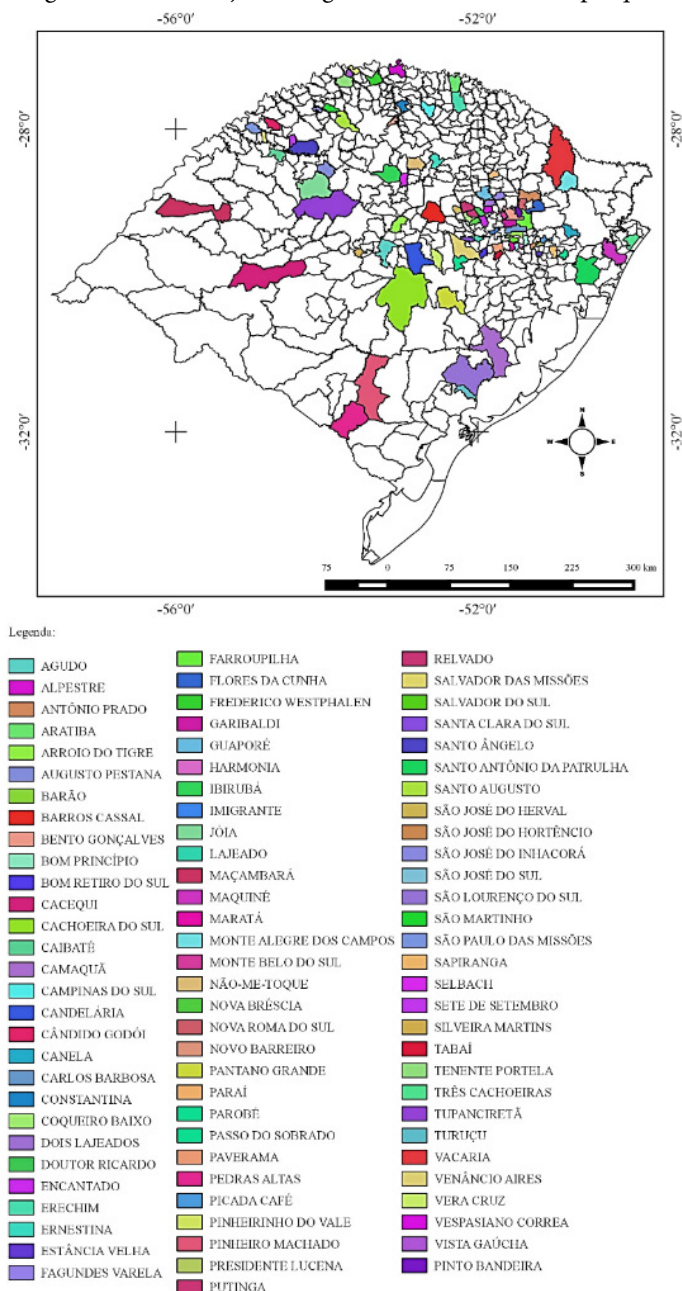
AFs entrevistadas, 25% afirmaram que elas próprias ou seus associados conseguem produzir 100% da matéria-prima utilizada nos seus processos produtivos. Daquelas que adquirem uma parte dos insumos de terceiros, 84% afirmam que não realizam nenhum contrato formal de fornecimento, comprando de parceiros, vizinhos, mercados ou onde conseguirem negociar melhores preços. Isso ocorre muitas vezes pois os custos contratuais não conseguem ser facilmente internalizados pelas organizações.

Questionados sobre as dificuldades que possam vir a enfrentar pela falta de realização de contratos, a maioria afirma que não tem tido problemas. Eles asseguram que preferem "*perder um pouco de tempo procurando por insumos mais baratos, do que ter que garantir preços antes da safra através de contratos*", o que poderia levá-los a ter prejuízos maiores do que se ficassem sem a matéria-prima por alguns dias. Essa opção se torna possível e é bastante recorrente nesse tipo de empreendimento, uma vez que os insumos utilizados não são considerados ativos específicos e são facilmente encontrados no mercado, evitando, assim, maiores perdas e oportunismo por parte dos fornecedores. Se houvesse a presença de ativos específicos, as relações assumiriam uma configuração semelhante à de monopólio bilateral (WILLIAMSON, 1985), visto que a aproximação das partes é necessária para justificar o investimento em ativos de forte interesse comum. A partir daí as partes se exporiam a ações de barganha ou oportunismo que resultam da tentativa de apropriar-se do valor econômico associado ao ativo, acima do acertado inicialmente, o que não ocorre na maioria das AFs estudadas, uma vez que não há presença ou utilização de ativos específicos nos processos produtivos.

Dando continuidade, quando se fala em classificação relativa à receita operacional bruta, há um predomínio de micro e pequenas empresas no rol das pesquisadas, porém nem todas elas são registradas como tal, uma vez que a maioria das agroindústrias familiares não tem CNPJ e comercializam seus produtos por meio do bloco de produtor rural, o que é permitido, desde que o produtor esteja incluso no PEAF. A Lei Estadual 10.045, de 29 de dezembro de 1993, estabelece tratamento diferenciado às microempresas, microprodutores rurais e às empresas de pequeno porte.

Dos 128 pesquisados, apenas 111 informaram a receita e aproximadamente 35% têm uma receita bruta de até R$ 5.000,00 por mês. A receita mínima e máxima dessas AFs são R$ 150,00 e R$ 100.000,00 mensais, respectivamente.

A partir da Figura 1, pode-se evidenciar que a pesquisa contemplou as AFs de várias regiões do estado do RS.

Figura 1 – Localização das agroindústrias familiares pesquisadas

Fonte: Dados da pesquisa (elaborada pelos autores).

No total, pesquisaram-se 128 empreendimentos familiares, distribuídos em 88 diferentes municípios, que estão destacados em diversas cores no mapa que constitui a Figura 1. O máximo de AFs participantes em um mesmo município foi três. Buscou-se efetivar a pesquisa no maior número possível de municípios e nas mais diversas regiões, trabalhando com grupos distintos de AFs, pessoas, culturas, religiões e costumes. Percebe-se uma maior concentração de participantes próximo à região metropolitana e na serra, região em que há também um maior agrupamento de municípios. Na Tabela 2, apresenta-se o resumo do perfil predominante das AFs investigadas, de acordo com a apresentação e análise dos dados realizada anteriormente.

Tabela 2 – Síntese do perfil das agroindústrias familiares estudadas

Perfil das agroindústrias familiares	
Tempo de atuação das AFs	6 a 10 anos (25,78% da amostra)
Tempo de uso do Selo Sabor Gaúcho	2 a 4 anos (55,5% das AFs)
Nº de famílias associadas	1 família (54% das AFs)
Nº total de pessoas que trabalham nas AFs	3 a 4 pessoas (em 45,3% das AFs)
Nº de contratados além da família	Até 2 pessoas (em 67,3% das AFs)
Produtos	Geleias e doces (15,46%)
Produção de matéria-prima	100% produzida na propriedade (25% das AFs)
Receita mensal bruta	Até R$ 5.000,00 (34,4% das AFs)

Fonte: Dados da pesquisa (elaborada pelos autores).

Visto isso, questionou-se os gestores a respeito do uso do selo Sabor Gaúcho no rótulo de seus produtos e da influência das políticas públicas no desempenho e no desenvolvimento das AFs. Sobre o uso do selo, mais de 50% dos respondentes afirmou que traz vantagem competitiva aos seus empreendimentos e produtos, tornando-os mais confiáveis quando comparados a produtos similares que não tem um certificado. Sabe-se que um selo desenhado na embalagem de um produto pode não ser garantia de segurança e qualidade, no entanto, traz uma certa confiabilidade aos consumidores.

Alguns produtores ainda afirmaram que, depois do uso do Sabor Gaúcho, as vendas aumentaram, mas não souberam informar qual o percentual. Contudo, vários gestores reclamaram do aumento significativo de cobranças por parte dos órgãos de fiscalização e vigilância após o uso do selo Sabor Gaúcho. Conforme

explicou o diretor do Departamento de Agroindústria Familiar, Comercialização e Abastecimento (DACA), isso ocorre, pois o Sabor Gaúcho é um certificado de origem e, em função dele, os empreendimentos recebem assistência e também são fiscalizados com certa periodicidade, o que traz certa segurança e confiabilidade do produto para os consumidores.

No que se refere à participação dos empreendedores no PEAF, os agricultores familiares em geral fizeram um balanço positivo, pois através do programa conseguem incentivos, assistência técnica e facilidade de acesso a financiamentos e recursos financeiros a baixo custo. A Emater tem papel fundamental na vida desses empreendedores familiares. De acordo com o gestor do DACA, ela passa a acompanhar todas as AFs cadastradas periodicamente, pois a maioria delas têm dificuldade em conseguir os documentos para ter a liberação de uso do selo ou em questões mais burocráticas, e é nessa hora que os técnicos da Emater conseguem auxiliar e encaminhar a maioria das questões para as AFs.

> [...] a gente sabe que isso é muito difícil, pois quando bate na questão sanitária e na questão ambiental tem muitos problemas, é preciso implantar projetos, precisa de recursos para isso. A Secretaria disponibiliza linhas de crédito tanto via consulta popular, para que os Coredes possam fazer o financiamento ou até mesmo de forma direta para os empreendimentos, fazendo um financiamento que tem 80% de subsídio [...] o agricultor pode também buscar um crédito pra muitas vezes fazer algum tipo de reforma, algum tipo de aquisição de um equipamento melhor, um processamento para se enquadrar muitas vezes na questão sanitária, às vezes é comprar pias, balcões e mesas de inox, freezer, geladeira, enfim, tudo o que for necessário para dar um caráter sanitário para o empreendimento. Às vezes também se investe no projeto sanitário, se precisa fazer um sistema de drenagem, um sistema de controle sanitário, também pode ser acessado esse recurso para isso (Relato de entrevista).

A partir do momento que a AF é cadastrada, ela usufrui de algumas vantagens, como assistência técnica e acesso a algumas linhas de crédito. Depois de ser inclusa e receber o certificado, passa a fazer parte de toda a rede de comercialização do PEAF. Desse momento em diante os empreendimentos conseguem liberação para ir a feiras regionais e estaduais, como a Expointer, Fenadoce, Expodireto, entre outras, e comercializar seus produtos com o aval do PEAF.

Quanto aos investimentos no setor da AF, o gestor do DACA informou que a Secretaria tem designado anualmente um percentual bem interessante de

recursos. Em 2015, foram mais de 7 milhões de reais investidos conforme definido por meio da consulta popular, que é uma votação realizada nos Coredes, que decidem quais municípios serão beneficiados. Em 2016, foram em torno de 6 milhões de reais.

> [...] nós temos também através própria Secretaria algumas capitalizações do BNDES. Há um fomento de captação de recursos que é feito do BNDES, que repassa ao Estado, que o Estado faz a execução e presta contas. Então nós temos também algum tipo de recursos que se faz de forma direta, onde a agroindústria faz uma solicitação via prefeitura ou via instituição (Relato de entrevista).

Para conseguir esses financiamentos, as AFs precisam recorrer principalmente a agentes financeiros que operam o PRONAF, a prefeituras ou ainda à própria Emater, que consegue auxiliar, dar os encaminhamentos e as informações necessárias. Uma das linhas mais utilizadas atualmente pelas AFs é o Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER). Nesse financiamento, o empreendedor pode ter até um ano de carência e, se pagar as parcelas em dia, consegue um subsídio de até 80% do valor financiado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento deste estudo avançou no entendimento sobre o perfil das AFs gaúchas e a possível influência da Política Estadual da Agroindústria Familiar no funcionamento e desenvolvimento desses empreendimentos na percepção dos seus gestores ou proprietários. Os resultados permitem concluir que, nas AFs analisadas, o uso do selo Sabor Gaúcho e a participação no PEAF têm uma importância significativa no funcionamento e desenvolvimento e até na concepção de alguns empreendimentos que nasceram a partir dos incentivos desse programa.

Mais de 50% dos entrevistados consideram o selo Sabor Gaúcho como algo importante e acreditam que, por meio do seu uso, o produto e a até mesmo a AF ganham credibilidade e confiança diante dos consumidores. Além disso, quando cadastradas no PEAF, as AFs têm uma série de vantagens, como acesso ao crédito, facilidade para realizar financiamentos, períodos de carência e taxas de juro especiais, subsídios, assistência técnica gratuita, entre outras. Essas

vantagens são fundamentais para que as AFs consigam desenvolver-se e permanecer no mercado que está cada vez mais competitivo, não havendo espaço para amadorismo. É preciso que os empreendimentos se profissionalizem, implantando novos processos, tecnologias, aumentando sua escala de produção e, principalmente, melhorando a qualidade dos produtos e serviços que oferecem.

Os gestores das AFs compreendem a importância da inovação para o sucesso e continuidade do seu empreendimento, porém destacam que os incentivos dos órgãos de fomento e do governo ainda são insuficientes. Dessa forma, com a renda gerada e os financiamentos disponíveis, ainda não é possível realizar todos os investimentos que gostariam e que seriam necessários. "[...]sobra só o necessário para manter a produção, deixar as contas em dia e realizar pequenos reparos. Não dá para fazer milagres ou grandes obras. A gente sabe que é importante e gostaria de fazer mais e melhor, mas infelizmente não tem como [...]" (Relato de entrevista).

Deve-se ressaltar, entretanto, as limitações desta pesquisa. Por tratar-se de uma amostragem relativamente pequena, em face da amplitude do setor de AFs no estado e no país, os resultados obtidos não podem ser extrapolados e inferidos para todas as AFs. Assim, os resultados apresentados referem-se apenas à realidade dos empreendimentos pesquisados. Nesse sentido, como sugestão para trabalhos futuros está o aprofundamento das relações verificadas em um conjunto mais amplo de AFs do setor, inclusive não só aquelas que usam o Selo Sabor Gaúcho, mas também as demais que fazem parte do PEAF, que atualmente é um programa muito amplo e completo do governo estadual e beneficia inúmeros agricultores familiares do RS.

REFERÊNCIAS

BABBIE, E. **Métodos de Pesquisas de Survey**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

EMATER/RS. **Agroindústria familiar**. Relatório técnico. Disponível em: http://www.emater.tche.br/site/area-tecnica/agregacao-de-valor/agroindustria-familiar.php#.WVAS5GjyvIU. Acesso em: 20 abr. 2017.

GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J. **Da Lavoura às Biotecnologias:** agricultura e indústria no sistema internacional. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

KAUTSKY, K. **A questão agrária**. Porto: Proposta. 1980.

LÊNIN, Vladimir Ilich. **O desenvolvimento do capitalismo na Rússia**. São Paulo: Nova Cultural, 1992.

MARX, K. **O capital**. São Paulo: Bertrand Brasil,1987.

MIOR, L. C. **Trajetórias das Agroindústrias Familiares Rurais no Estado de Santa Catarina (Brasil).** IV Congresso Internacional de La Red SAIL. Mar Del Plata-Argentina, out. 2008.

MIOR, Luis Carlos. Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural. Chapecó: Argos, 2005.

NEUMANN, P. S. et al. A agroindústria familiar de vinho na região da quarta colônia do Rio Grande do Sul. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO**, 7, 2007, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Agricultura Familiar, Políticas Públicas e Inclusão Social, 2007. 1 CD.

PREZOTTO, L. L. Uma concepção de agroindústria rural de pequeno porte. **Revista de Ciências Humanas.** EDUFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Florianópolis. N. 31, abr. 2002, p. 133-154.

REQUIER-DESJARDINS, D. Agro-Industria Rural y Sistemas Agroalimentarios Localizados: ¿Cuáles puestas? Quito: PRODAR; 1999.

SANTOS, G. E. O. **Cálculo amostral**: calculadora on-line. Disponível em: http://www.calculoamostral.vai.la. Acesso em: 15 mar. 2016.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO RURAL, PESCA E COOPERATIVISMO (SDR). **Programa da SDR ultrapassa 800 agroindústrias familiares incluídas.** Atualizado em 03 nov. 2015. Disponível em: http://www.sdr.rs.gov.br/programa-da-sdr-ultrapassa-800-agroindustrias-familiares-incluidas. Acesso em: 1º mar. 2017.

VERMEULEN, S. et al. **Chain-wide learning for inclusive agrifood market development:** a guide to multi-stakeholder processes for linking small-scale producers to modern markets. International Institute for Environment and Development, 2008.

VILELA, N. J.; MACEDO, M. MC. Fluxo de poder no agronegócio: o caso das hortaliças. **Horticultura brasileira**, v. 18, n. 2, p. 88-94, 2000.

WAQUIL, P. D. et al. **O perfil da agroindústria rural no Brasil**: uma análise com base nos dados do Censo Agropecuário de 2006. Porto Alegre: UFRGS/FCE, jul. 2012. 92 p. (Relatório de Pesquisa).

WESZ JUNIOR, V. J. Agroindústria familiar: um mecanismo de estímulo à especialização das atividades na propriedade rural? **Mundo agrário**, v. 9, n. 18, 2009.

WILKINSON, J. **Mercados, redes e valores:** o novo mundo da agricultura familiar. Porto Alegre: UFRGS, 2008. (Estudos rurais).

WILLIAMSON, O. **The economic institutions of capitalism:** firms, markets, relational contracting. New York: The Free, 1985.

CAPÍTULO 3

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: O CAMPUS CERRO LARGO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL

Reneo Pedro Prediger[1]
Dieter Rugard Siedenberg[2]
Dilson Trennepohl[3]
Roseli Fistarol Krüger[4]
Sérgio Luís Allebrandt[5]

1 Professor da UFFS – *Campus* Cerro Largo. Doutorando em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UNIJUÍ)., Bolsista CAPES. Contato: reneo@uffs.edu.br

2 Professor titular do PPGDR/UNIJUÍ. Doutor em Geografia Econômica pela Universitat Tuebingen/Alemanha (2000). Contato: dieterrs@unijui.edu.br

3 Professor titular do PPGDR/UNIJUÍ. Doutor em Desenvolvimento Regional (UNISC). Contato: dilson@unijui.edu.br

4 Graduada em Administração. Doutoranda em Desenvolvimento Regional PPGDR/UNIJUÍ. Bolsista PROSUP/CAPES. Contato: rfistarol@gmail.com

5 Professor titular do PPGDR/UNIJUÍ. Doutor em Desenvolvimento Regional (UNISC). Contato: allebr@unijui.edu.br

INTRODUÇÃO

Na América Latina, a desigualdade é uma constante. Além das nações serem desiguais entre si, todos os países apresentam diferenças internas entre províncias, estados, regiões, municípios, localidades ou qualquer forma de escala e dimensão que se venha a utilizar. Essa ausência de equilíbrio se manifesta em muitas dimensões, sejam econômicas, sociais, políticas ou institucionais. Como exemplos, podem-se citar a distribuição de renda, o acesso ao mercado de trabalho, o acesso aos serviços de saúde, à segurança e à educação.

O relatório da CEPAL, publicado em 2015, apresenta um panorama do desenvolvimento territorial na América Latina e no Caribe e descreve alguns mecanismos determinantes do desenvolvimento e das desigualdades territoriais. Entre esses mecanismos estão: as diferenças nas estruturas produtivas ocasionadas por esquemas do tipo centro-periferia; a transferência geográfica de receitas das periferias para os principais centros internos ou para o exterior; o processo de migrações seletivas de população jovem e qualificada das periferias para as áreas centrais; e, finalmente, um conjunto de fatores endógenos aos territórios cuja ativação e promoção poderiam gerar processos de crescimento e desenvolvimento (CEPAL, 2015).

A educação, notadamente a de nível superior, constitui-se em um desses fatores que impulsionaram os desequilíbrios regionais. No Brasil, além de ter surgido em momento posterior a muitos dos países sul-americanos, as instituições públicas historicamente apresentaram características centralizadoras e elitistas. Assim, fomentou desigualdades tanto sob o aspecto geográfico, privilegiando regiões com investimentos e recursos públicos, quanto sob o aspecto social, restringindo o acesso de classes sociais ou de grupos específicos da população.

Este capítulo apresenta a evolução do ensino superior público no Brasil e como essas concentrações espaciais ocorreram. Mostra ainda a morosidade do poder público, em qualquer um de seus níveis, em interferir nessas distorções. As políticas públicas, ao menos no século passado, limitaram-se a ações pontuais com a criação de uma ou outra instituição. Políticas públicas voltadas à descentralização das instituições, democratização do acesso e melhoria das condições do sistema federal de ensino superior foram observadas apenas neste século.

A criação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), no ano de 2009, é uma das ações do governo brasileiro resultante do conjunto de políticas públicas estabelecidas após a vigência do Plano Nacional de Educação, em 2001, e do Plano de Desenvolvimento da Educação, editado em 2007. É objeto deste estudo acompanhar o processo de criação da instituição e observar um de seus *campi* e a sua sede na cidade de Cerro Largo, a partir de alguns indicadores e informações quantitativas que contextualizem o desenvolvimento local.

A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

No Brasil, como consequência da política portuguesa de evitar a formação de quadros intelectuais nas colônias, o ensino superior surgiu tardiamente. Durante todo o período colonial, enquanto a América Hispânica já apresentava um número considerável de instituições, o Brasil nada construíra em relação ao ensino superior. Apenas em 1808, com o translado da corte portuguesa para o Brasil, houve iniciativas nesse sentido. Embora muitas instituições tenham sido criadas nos primeiros anos da Coroa portuguesa no Brasil, era evidente a ausência de preocupação e interesse com a criação de universidades. O objetivo da época era formar profissionais necessários ao funcionamento do estado ou de interesse das elites locais. Ainda, e de forma diferente das colônias espanholas, também não se transferiu à igreja a responsabilidade dessas atividades (DURHAM, 1998).

Até o final do século XIX, a situação pouco mudou no cenário da educação superior. A expansão foi extremamente lenta e, até a Proclamação da República, em 1889, existiam apenas 24 instituições com as mesmas características iniciais (TEIXEIRA, 1989, apud DURHAM, 1998). Teixeira (1989, apud SAMPAIO, 1991) apresenta treze instituições para o período de 1900 a 1910 e 34 instituições de 1910 a 1920. Embora o incremento no número de instituições e a mudança no perfil das suas mantenedoras, algumas de cunho religioso e também da iniciativa privada, o foco continuava sendo a formação de profissionais liberais em cursos de Direito, Medicina e Engenharia.

A década seguinte, de 1920 a 1930, começa a apresentar um crescimento no incremento do número de instituições. Neste período foram criadas 86 escolas de ensino superior. Começam a surgir, nesta época, as primeiras universidades,

o que mais uma vez evidencia o atraso brasileiro em relação aos demais países latino-americanos. No Estado Novo, período que vai de 1930 a 1945, são 95 novas instituições (SAMPAIO, 1991).

A redemocratização do país, a partir de 1945 até o final dos anos 50, apresentou o desenvolvimento de um sistema federal de ensino superior. A federalização de algumas universidades estaduais criadas na década de 1930, somada à ênfase de que cada Estado brasileiro deveria ter, pelo menos, uma universidade federal e, até mesmo, a criação da primeira Universidade Católica, fizeram com que 223 instituições de ensino superior fossem criadas (SAMPAIO, 1991). Esse mesmo nível de crescimento, isto é, 375 instituições, verifica-se na década seguinte, pelo menos até o ano de 1968, quando da reforma universitária.

O IBGE (2003) divulga em "Estatísticas do Século XX" informações referentes às instituições de ensino superior, de acordo com sua organização acadêmica e dependência administrativa, a partir do ano de 1971. É possível, a partir do relatório, fazer algumas observações sobre a evolução do ensino superior nesse período. No ano de 2002, por exemplo, são 1.637 instituições, das quais apenas 162 são universidades. Essa proporção é relativamente constante em todos os anos observados. O relatório mostra, também, a quase inexistência de variações no número de instituições no período que inicia em 1975 até o ano de 1998. Um extraordinário avanço, entretanto, pode ser verificado no período seguinte, de 1998 a 2002. O número total de instituições pulou de 973, em 1998, para 1.637 instituições em 2002. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em 1996, em conjunto com as políticas educacionais dos oito anos de governo FHC, pode ter influenciado o surgimento da quase totalidade desses novos estabelecimentos, que pertencem ao setor privado e se constituem em instituições isoladas de ensino superior.

Em 2002, o Brasil possuía 43 universidades federais. Destas, 28 estavam localizadas em capitais estaduais e quinze instaladas em cidades do interior dos estados. Em relação às interioranas, duas instituições estavam localizadas na região Nordeste, dez na região Sudeste e três na região Sul do Brasil, todas no estado do Rio Grande do Sul (RS). Isto é pouco mais do que uma unidade por estado da federação, mesmo considerando as instaladas nas capitais. Fica evidente, dessa forma, a má distribuição desse importante recurso público. As dificuldades de acesso ao ensino superior, dessa forma, iam além do

reduzido número de vagas comparadas à precária preparação de candidatos de classes sociais e econômicas menos favorecidas. Percebem-se grandes regiões desprovidas de instituições federais de ensino superior e uma significativa parcela da população residente em locais nem sempre muito próxima aos *campi* dessas universidades.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS RECENTES PARA O ENSINO SUPERIOR

As políticas públicas relacionadas ao ensino superior, neste século, são decorrentes, em parte, do Plano Nacional de Educação de 2001. Dentre os diversos objetivos e metas deste plano constam o estabelecimento de uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre diferentes regiões do país e a criação de políticas que facilitem o acesso à educação superior às minorias, vítimas de discriminação. Por outro lado, o Plano de Desenvolvimento da Educação, editado em 2007, complementa o primeiro por meio da intenção de expandir tanto a oferta quanto o acesso ao ensino superior, principalmente na rede pública. Desses planos, e visando tanto ao ensino superior público quanto ao privado, resultaram medidas para a criação de programas de incentivo ao acesso e à permanência do estudante na universidade. Nesse sentido, três grandes programas foram construídos e direcionados às universidades federais, ao ensino profissional e tecnológico e à educação a distância.

O Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), estabelecido pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, no qual o Governo Federal reconhece o papel estratégico das universidades, principalmente as públicas, para o desenvolvimento econômico e social do país, promoveu uma retomada do crescimento do ensino superior público, favorecendo a expansão física, acadêmica e pedagógica das universidades federais.

O segundo é o Programa de Expansão da Educação Superior e Profissional e Tecnológica, que tem como objetivo democratizar o acesso à educação superior e tecnológica, criado pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Este programa foi responsável pela reforma da educação profissional na educação superior, estabelecendo novo formato para a rede federal de educação profissional e tecnológica existente até então no Brasil.

Finalmente o Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB), criado em 2005, contempla a expansão e interiorização da oferta de cursos e programas de educação superior, por meio de parcerias entre as esferas federais, estaduais e municipais do governo (BRASIL, 2016; BRASIL, 2016a).

A expansão da Rede Federal de Educação Superior teve início com a interiorização dos *campi* das universidades federais. Com isso, o número de municípios atendidos pelas universidades passou de 114, em 2003, para 237, até o final de 2011. Desde o início da expansão, foram criadas quatorze novas universidades e mais de cem novos *campi* que possibilitaram a ampliação de vagas e a criação de novos cursos de graduação. Também são 38 Institutos Federais, presentes em todos os estados, cada um com diversos *campi*, oferecendo cursos de qualificação, ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia e licenciaturas. Dados do INEP, do Censo da Educação Superior de 2014, comparados aos de 2002, apontam para um incremento de 121,97% no número de matrículas neste período. Observa-se também um aumento de 82,9% no número de funções docentes no intervalo 2003-2014 na rede pública de ensino superior.

Tabela 1 – Instituições de ensino superior por categoria administrativa – Brasil – 2014

Categoria administrativa	Instituições	%
Pública federal	107	4,52
Pública estadual	118	4,98
Pública municipal	49	2,07
Privada sem fins lucrativos	1.072	45,27
Privada com fins lucrativos	998	42,15
Especial*	24	1,01
Total	2.368	100,00

Fonte: Dados do INEP – elaborada pelos autores.

* Encontram-se nessa categoria as instituições oficiais, criadas por lei estadual ou municipal, existentes na data da promulgação da Constituição Federal de 1988, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos, portanto, não gratuitas.

Segundo o Censo da Educação Superior, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), no ano de 2014, o Brasil contava com 2.368 instituições de ensino superior. Elas estão organizadas em diversas categorias administrativas como pode ser observado na Tabela 1. Algumas observações são evidentes. Apenas 12,58% das instituições de ensino superior no Brasil são mantidas, total ou parcialmente, pelo

poder público, das quais os estados e municípios respondem pela parcela majoritária. Por outro lado, 87,42% são de responsabilidade da iniciativa privada.

A Tabela 2 apresenta a distribuição das instituições de acordo com sua organização acadêmica.

Tabela 2 – Instituições de ensino superior por organização acadêmica – Brasil – 2014

Organização acadêmica	Instituições	%
Universidade	195	8,23
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia	38	1,60
Centro Universitário	147	6,21
Centro Federal de Educação Tecnológica	2	0,08
Faculdade	1986	83,88
Total	2.368	

Fonte: Dados do INEP – elaborada pelos autores.

É bastante visível que a grande maioria das instituições se dedica unicamente às atividades de ensino. De outro modo, incluindo-se os Institutos Federais, menos de 10% das instituições, além do ensino, também realizam atividades de pesquisa e extensão. As universidades, por sua vez, correspondem a 8,23% do total das instituições de ensino superior.

A Tabela 3 mostra as diferentes categorias administrativas que podem ser observadas.

Tabela 3 – Universidades por categoria administrativa – Brasil – 2014

Categoria administrativa	Universidades	%
Pública federal	63	32,30
Pública estadual	38	19,49
Pública municipal	1	0,51
Privada sem fins lucrativos	64	32,82
Privada com fins lucrativos	20	10,26
Especial*	9	4,62

Fonte: Dados do INEP – elaborada pelos autores.

* Encontram-se nessa categoria as instituições oficiais, criadas por lei estadual ou municipal, existentes na data da promulgação da Constituição Federal de 1988, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos, portanto, não gratuitas.

Nesse recorte das instituições de ensino superior – das universidades – a situação é bastante diferente. Mais da metade, 56,92%, são instituições públicas. Se forem desconsideradas as instituições privadas sem fins lucrativos – na sua maioria, confessionais e comunitárias – apenas 10,26% são controladas por pessoas físicas ou grupos empresariais. Assim, quase 90% das universidades são instituições sem fins lucrativos e se estabeleceram nas suas sedes e *campi* por motivos diversos que não sejam de ordem financeira.

Desse modo, é conveniente verificar quais são os motivos ou fatores que provocaram essa configuração. São, evidentemente, elementos históricos, mas que são importantes para o entendimento da questão.

A UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL (UFFS)

A Universidade Federal da Fronteira Sul foi criada por meio da Lei n.º 12.029, de 15 de setembro de 2009. A sede está localizada no município de Chapecó, em Santa Catarina (SC). A Lei estabelece que a UFFS tenha por objetivo ministrar ensino superior, desenvolver pesquisas e promover a extensão universitária, caracterizando sua inserção regional. A UFFS tem atuação *multicampi*, abrangendo o norte do Rio Grande do Sul, com *campi* nos municípios de Cerro Largo, Erechim e Passo Fundo, o oeste de Santa Catarina, com *campus* em Chapecó, e o sudoeste do Paraná e seu entorno, com *campi* em Laranjeira do Sul e Realeza (BRASIL, 2009).

A criação da UFFS ocorreu durante a execução do Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Não faz parte, contudo, das ações previstas para o programa, embora o MEC a considere como sua parte integrante. A UFFS partilha dos princípios de democratização e do objetivo de criar novas universidades no interior do país (COSTA et al., 2011). De acordo com Pereira (2014), a UFFS é produto da mobilização social nos três estados do Sul, aliada à intencionalidade governamental, manifestada em políticas como o REUNI.

A mesorregião Grande Fronteira do Mercosul compreende 396 municípios do norte do Rio Grande do Sul, do oeste de Santa Catarina e do sudoeste

do Paraná. Essa região possui área total de 139 mil quilômetros quadrados e grau de urbanização relativamente baixo em relação ao restante do País, em torno de 65%, concentrando parcela significativa da população na zona rural (MESOMERCOSUL, 2016). Essa significativa área do Brasil não possuía nenhuma universidade federal. É neste espaço, então, que a UFFS está inserida, sendo para a população dessa região que suas ações e seus programas são prioritariamente direcionados.

Ofereceu, no ano de 2016, 2.022 vagas distribuídas em 45 cursos de graduação. As atividades de pós-graduação são realizadas nos seis *campi*, tanto *lato* quanto *stricto sensu*. Na Pós-Graduação *Stricto Sensu* são 11 cursos de mestrado, dois doutorados, estes no formato interinstitucional, além de residências médicas e multiprofissionais. Para o atendimento dos 8.656 alunos atualmente matriculados, a UFFS conta com 651 servidores técnico-administrativos e 661 docentes, dos quais 628 em regime de Dedicação Exclusiva (UFFS, 2016).

O CAMPUS CERRO LARGO

O Campus Cerro Largo conta com 167 servidores, dos quais 96 são docentes e 71 são técnico-administrativos. Dos docentes, 68 têm titulação em nível de Doutorado, enquanto os 28 restantes são mestres, sendo que muitos desses estão realizando seu doutoramento. A tendência é que em um curto espaço de tempo a totalidade dos docentes sejam doutores. Em relação aos servidores técnico-administrativos, treze são mestres, 36 são especialistas, dezesseis possuem curso superior e seis cursaram apenas o ensino médio.

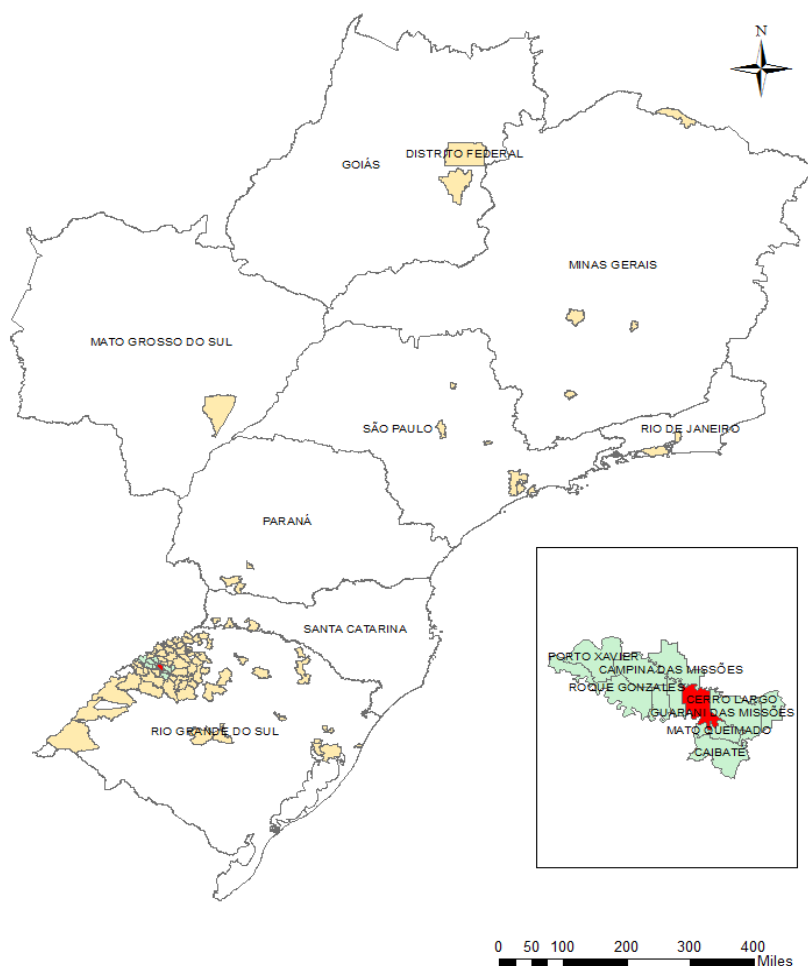
Sete cursos de graduação são ofertados pelo campus Cerro Largo. No turno diurno, os cursos de Administração, Agronomia, Licenciatura em Ciências Biológicas e Engenharia Ambiental. No turno da noite são oferecidos os cursos de Licenciatura em Física, Licenciatura em Química e Letras: Português e Espanhol. A Tabela 4 apresenta o número de alunos matriculados, por curso, no primeiro semestre de 2016.

Tabela 4 – Alunos matriculados por curso – Campus Cerro Largo – 2016/1

Curso	Alunos Matriculados
Administração	193
Agronomia	274
Ciências Biológicas – Licenciatura	218
Engenharia Ambiental	208
Física – Licenciatura	90
Letras: Português e Espanhol	136
Química – Licenciatura	108
Total	1.227

Fonte: Secretaria Geral dos Cursos – Campus Cerro Largo.

Esses alunos são oriundos de mais de cem diferentes localidades. Embora os dados se apresentem bastante dispersos, como destacado na Figura 3. Somente no estado do Rio Grande do Sul são 77 municípios. Mais da metade das cidades pertencem à Região Funcional de Planejamento 7, que compreende os COREDES Celeiro, Missões, Fronteira Noroeste e Noroeste Colonial, as quais estão incluídas na região prioritária de atuação da UFFS, especialmente do Campus Cerro Largo. Essas cidades representam, por sua vez, mais de 95% dos alunos. Aproximando um pouco mais, considerando apenas Cerro Largo e seu entorno, nos municípios do COREDE Missões, os estudantes são oriundos de 23 municípios, totalizando 978 alunos, quase 80% do total.

Figura 3 – Procedência dos alunos – Campus Cerro Largo – 2016/1

Fonte: Dados da Secretaria Geral dos Cursos – Campus Cerro Largo – elaborada pelos autores.

O Campus Cerro Largo oferece dois programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu*. O primeiro, implantado em 2014, é o Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas. O segundo é o Mestrado em Ambiente e Tecnologias Sustentáveis. Ainda, de acordo com o Relatório de Gestão Pró-Tempore (2015), que abrange o período de 2010 a 2015, foram constituídos dez grupos de pesquisa certificados. Concederam-se 140 bolsas de iniciação científica e 131 bolsas para extensão. Também, considerando editais internos e de órgãos financiadores externos, o valor captado no campus é superior a R$ 1.700.000,00.

OS REFLEXOS NO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO

Cerro Largo é um município com 177,674 km2, situado na região das Missões no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, distante 498 km de Porto Alegre, capital gaúcha. Sua economia está baseada principalmente no setor de prestação de serviços, comércio, indústrias e setor agrícola com as culturas de soja, trigo, milho, além da suinocultura e gado de leite (Cerro Largo, 2016).

Florax (1992, apud TORRES et al., 2010) apresenta diversos efeitos externos à presença de uma universidade em um determinado território. Esses reflexos, para o autor, podem ser de ordem política, demográfica, econômica, de infraestrutura, cultural, educacional e social. Lopes (2003), por sua vez, define esses impactos como diretos e indiretos. Os primeiros estão relacionados aos investimentos em obras, equipamentos, infraestrutura e despesas de custeio da Instituição, aos gastos realizados por servidores docentes e servidores técnico-administrativos e às despesas dos alunos, principalmente aqueles oriundos de outros municípios. Já os impactos indiretos dizem respeito aos serviços prestados pela Universidade, principalmente os educacionais, à economia local pelos empregos indiretos gerados e pela disponibilidade de recursos humanos qualificados, formados pela instituição.

Alguns investimentos diretos podem ser facilmente quantificados. A aquisição de imóveis e a edificação da estrutura física exigiram consideráveis investimentos do governo federal a partir do ano de 2010. A Tabela 5 ilustra o volume desses recursos.

Tabela 5 – Investimentos na estrutura física – Campus Cerro Largo – 2010-2015

Objeto	Ano de conclusão	Valor (em R$)
Aquisição Seminário São José	2010	2.740.000,00
Reforma ginásio de esportes	2011	612.773,55
Reforma Seminário	2013	845.829,76
Bloco A	2013	7.228.145,06
Laboratórios didáticos	2013	7.922.466,99
Restaurante Universitário	2014	5.180.820,17
Almoxarifado Central de Reagentes	2014	231.088,53
Galpão de maquinário agrícola	2014	230.020,85
Bloco de Professores	2015	4.545.000,00
Infraestrutura		6.431.843,32

Fonte: Santos (2015) – adaptada pelos autores.

Mesmo considerando os valores históricos, sem qualquer atualização, a soma total ultrapassa, em cinco anos, 35 milhões de reais. Boa parte desses valores pode ter sido direcionada para outras regiões, em função das sedes das construtoras envolvidas e da aquisição dos insumos necessários. Por outro lado, a maior parte da mão de obra empregada nas edificações é radicada na região.

Dados obtidos no Portal da Transparência (2016) permitem estimar o valor mensal dos salários dos docentes e técnicos administrativos em R$ 1.300.000,00. Esses recursos, ao ano, significam um valor próximo dos 18 milhões de reais injetados na economia regional. Segundo informações da Assessoria de Gestão de Pessoas do Campus Cerro Largo, vinculada à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, além de Cerro Largo, muitos servidores residem em municípios próximos, como Guarani das Missões, Salvador das Missões, Santa Rosa, Santo Ângelo, São Luiz Gonzaga, Giruá, Cruz Alta, Ijuí, entre outros.

Algumas evidências de impactos ocasionados indiretamente podem ser apresentadas. Esses números, por certo, não se apresentam dessa forma apenas em função do campus. O PIB, por exemplo, divulgado pelo IBGE, passou de aproximadamente 274 milhões de reais, em 2009, para 590 milhões de reais em 2013. O valor bruto adicionado da agropecuária, da indústria e de serviços está na mesma direção, se comparados os valores dos anos de 2009 e 2013. O primeiro passou de 28,5 milhões de reais para 40,5 milhões de reais. O valor bruto adicionado da indústria foi de 36,2 milhões de reais para 48,4 milhões de reais. Por fim, o valor bruto adicionado referente aos serviços passou de 170 milhões de reais para 340 milhões de reais. A Fundação de Economia e Estatística, por meio do seu serviço on-line FEEDADOS (http://feedados.fee.tche.br) mostra o valor dos impostos arrecadados no mesmo período. Em 2009, o valor correspondeu a aproximadamente 39 milhões de reais enquanto que, em 2013, este valor foi de 110,5 milhões de reais.

Alguns indicadores são de difícil obtenção, como os relativos aos aspectos demográficos, de infraestrutura, políticos, culturais e sociais. Não existem informações demográficas além das relativas ao censo populacional de 2010. Mesmo as estimativas populacionais não são adequadas, pois não refletem os fenômenos específicos como é o caso da implantação de um campus universitário em tão curto espaço de tempo.

Ainda na área econômica, a Confederação Nacional do Comércio (CNC), em 2016, apresenta dados referentes às empresas existentes em Cerro Largo, principalmente às micro e às pequenas empresas. Os 517 empreendimentos ativos no ano de 2009, dos quais 478 são micro e pequenas empresas (MPEs), passaram no ano de 2015, para 1.203, sendo 1.154 classificadas como MPEs. A Tabela 6 apresenta a distribuição das MPEs por ramo de atividade.

Tabela 6 – Micro e Pequenas Empresas – Cerro Largo – 2009-2015

Ramo de atividade	2009	2015
Comércio; reparação de veículos	259	482
Indústria de transformação	70	135
Alojamento e alimentação	47	115
Transporte, armazenagem e correio	33	74
Atividades profissionais, científicas e técnicas	16	34
Outras atividades de serviços	13	101
Construção	9	115
Atividades administrativas e serviços complementares	7	29
Educação	6	22
Outros	18	47

Fonte: Confederação Nacional do Comércio (2016).

Por sua vez, as questões referentes às estruturas físicas mais importantes, em razão de que a maioria dos estudantes reside em municípios vizinhos, são aquelas que dizem respeito ao acesso a Cerro Largo. O transporte público dessas cidades para Cerro Largo é extremamente deficiente, pois são poucas empresas, linhas e horários disponíveis. Nesses seis anos de existência do campus, nenhuma mudança foi verificada em relação a isso.

Os aspectos políticos, culturais e sociais, por si só, não são quantificáveis. Contudo, esperam-se melhorias na organização dos processos políticos com o aumento da participação cidadã. Ambiciona-se também uma maior oferta e demanda de produtos e serviços culturais e que, finalmente, produzam efeitos sobre a qualidade de vida da população, sobre a imagem e identidade da localidade e da região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Avaliar a implantação de uma instituição de ensino superior, como de qualquer outra organização, é uma tarefa complexa. Em primeiro lugar, porque nem todos os reflexos são mensuráveis. Há uma série de elementos envolvidos, principalmente os aspectos sociais e culturais, dos quais apenas se podem perceber as modificações ocorridas. A realização de um trabalho de investigação com metodologia diversa poderia apresentar de maneira mais categórica tais mudanças.

O período em que se realizou esta avaliação é um período muito curto. Muitas informações, como o número de habitantes, que poderiam evidenciar o poder de atração da Universidade não foram ainda produzidas. Somente com o próximo Censo Populacional, em 2020, esta informação poderá ser obtida. Assim, neste capítulo, foram apresentados indicadores cuja série envolve um menor período de tempo, os quais, na sua grande maioria, evidenciaram uma significativa melhoria, ou crescimento, do município de Cerro Largo. Como já mencionado, a instalação de um empreendimento não é, necessariamente, a causa definitiva do crescimento de uma localidade, contudo contribui decisivamente para isso. Da mesma forma, não há como comparar o mesmo local com e sem essa instituição, no mesmo período de tempo.

Certamente os principais objetivos buscados, quando da criação e instalação de instituições públicas de ensino superior, não são os de ordem econômica. As atividades de ensino, pesquisa e extensão, voltadas à formação de capital humano na região são, possivelmente, o maior benefício que a Universidade Federal da Fronteira Sul – *Campus* Cerro Largo pode proporcionar. Os sete cursos de graduação, com suas 300 vagas anuais, já formaram suas primeiras turmas. Conforme mostrado anteriormente, a origem desses alunos é predominantemente da região e é admissível que se presuma que nela permaneçam. Cabe lembrar que quatro desses cursos são de licenciatura, quase não contemplados nas instituições de ensino superior privadas.

Houve, nos últimos dez anos, um incremento considerável da oferta de vagas no ensino superior para suprir uma crescente necessidade de alunos matriculados no ensino superior público e privado no país. Como estratégias principais do governo para permitir o acesso, a expansão e a equidade no ensino superior, destacam-se algumas ações e programas como o Programa Universidade para

Todos (PROUNI) e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão da Rede Pública Federal (REUNI). Esses programas, aliados a políticas de democratização de acesso e condições de permanência no ensino superior, ocasionaram, ao menos na UFFS, um contexto em que mais de 90% de seus alunos são oriundos de escolas públicas. Vale destacar que a maioria deles representa o primeiro membro da família a cursar o ensino superior.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n° 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da União, 2001.

________. Lei n° 11.892, de 29 de dezembro de 2008. **Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da União, 2008.

________. Lei n° 12.029, de 15 de setembro de 2009. **Institui a Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS**. Brasília: Diário Oficial da União, 2009.

________. INEP. Ministério da Educação. **Censo da Educação Superior.** Brasília: INEP, 2014.

________. MEC. Ministério da Educação. **Ministério da Educação.** 2016. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/. Acesso em: 31 jul. 2016.

________. MEC. Ministério da Educação. **Portal da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.** 2016a.Disponível em: http://redefederal.mec.gov.br/. Acesso em: 31 jul. 2016.

________. Governo Federal. **Portal da Transparência.** 2016. Disponível em: http://portaltransparencia.gov.br/. Acesso em: 31 jul. 2016.

BRITO, Leonardo Chagas de. A importância dos estudos sobre interiorização da universidade e reestruturação territorial. **Espaço e Economia: Revista Brasileira de Geografia Econômica,** São Gonçalo, RJ, v. 4, n. 4, p.1-15, nov. 2014. Disponível em: http://espacoeconomia.revues.org/802. Acesso em: 31 jul. 2016.

CEPAL. **Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015:** Pactos para la igualdad territorial. Santiago de Chile: Cepal, 2015. 127 p.

CERRO LARGO. PREFEITURA MUNICIPAL. **Prefeitura Municipal de Cerro Largo.** 2016. Disponível em: http://cerrolargo.rs.gov.br. Acesso em: 31 jul. 2016.

COSTA, Danilo M.; COSTA, Alexandre M.; AMANTE, Claudio J.; SILVA, Claudio H. P. Aspectos da Reestruturação das Universidades Federais por meio do REUNI – Um estudo no Estado de Santa Catarina. **Rev. GUAL**. Edição Especial, p. 01-24, Florianópolis, 2011.

DURHAM, E. O ensino superior na América Latina: tradições e tendências. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, julho 1998, p. 92.

IBGE. **Estatísticas do Século XX.** 2003. Disponível em: http://seculoxx.ibge.gov.br/. Acesso em: 31 jul. 2016.

LOPES, Roberto Paulo Machado. **Universidade Pública e Desenvolvimento Local:** Uma abordagem a partir dos gastos da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. 2001. 149 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado em Economia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2001.

MANZANAL, Mabel. **Desigualdade e desenvolvimento na América Latina:** Conceitos e realidades opostas ou complementares? Geo UFRJ, Rio de Janeiro, v. 2, n. 23, p. 717-745, dez. 2012. Semestral.

MESOMERCOSUL: **Federalismo, cooperativismo e organização social para o desenvolvimento.** 2016. Disponível em: http://www.mesomercosul.org.br/. Acesso em: 31 jul. 2016.

PEREIRA, Thiago Ingrassia. **A expansão do Ensino Superior no Brasil e suas Contradições:** o caso da Universidade Federal da Fronteira SUL (UFFS). GT 25: Educación y desigualdad social, 2014. Disponível em: http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT25/GT25_IngrassiaPereira.pdf.

SAMPAIO, Helena. Evolução do ensino superior brasileiro, 1808-1990. **Núcleo de Pesquisas Sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo,** São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1-32, ago. 1991.

SANTOS, Taíz Viviane dos. **UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL – Campus CERRO LARGO: UM ESTUDO SOBRE AS PERSPECTIVAS DE SUA IMPLANTAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.**2015. 182 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Curso de Pós-graduação Stricto Sensu Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais, Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, 2015.

TORRES, Teresa et al. El impacto de la universidad en el ámbito económico y del conocimiento. El caso de la universidad de Lleida. **Regional And Sectorial Economic Studies,** Lleida, v. 3, n. 10, p. 1-26, mar. 2010.

UFFS. **Decisão nº 2/2014, de 25 de abril de 2014.** Autoriza a alteração do texto do Histórico Institucional da UFFS constante dos projetos pedagógicos dos cursos de graduação. **Conselho Universitário**: Câmara de Graduação. Chapecó, SC, 25 abr. 2014.

________. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015.** Chapecó, SC: UFFS, 2015. 211 p.

________. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão Pró-Tempore.** Chapecó, SC: UFFS, 2015. 211 p.

CAPÍTULO 4

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO: TECENDO RELAÇÕES

Neusa Rossini[1]
Edemar Rotta[2]
Andréia Borkovski[3]

INTRODUÇÃO

O campo do conhecimento sobre políticas públicas é ligado, preferencialmente, à ciência política e pode ser entendido "como o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo

1 Mestra em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS – *Campus* Cerro Largo). Especialista em Gestão Empresarial pela Fundação Educacional Machado de Assis (FEMA). Graduação em Ciências Contábeis pela FEMA. Contato: neusarssn@gmail.com

2 Doutor em Serviço Social pela PUCRS. Mestre em Sociologia (UFRGS). Professor da UFFS. Em estágio de Pós-Doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Mestrado e Doutorado (PUCRS). Contato: erotta@uffs.edu.br

3 Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS – *Campus* Cerro Largo). Especialista em Gestão em Arquivos (UFSM). Graduação em Arquivologia (UFSM). Contato: andreiab@uffs.edu.br

de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo" (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 22). Notadamente, não existe uma única ou melhor definição do que seja política pública. Souza (2006, p. 12) elenca diversos autores e as mais variadas definições para o termo:

> Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936/1958), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 12-13).

Em suma, trata-se do campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no curso/rumo dessas ações (SOUZA, 2003). Ainda, conforme a autora, nos governos democráticos, a formulação de políticas públicas é um estágio no qual os governos "traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real" (SOUZA, 2003, p. 13). Os propósitos dos governos vão sendo analisados e ajustados no decorrer do tempo, conforme os resultados esperados não sejam alcançados ou o cenário econômico se altere.

Souza (2006) menciona que, nas últimas décadas, registrou-se o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como também o estudo sobre as instituições, as regras e os modelos que regem seus processos de elaboração, implementação e avaliação. A origem da retomada de estudos neste campo decorre dos novos cenários que questionam as políticas *keynesianas*, hegemônicas no pós-Segunda Guerra Mundial, e também da emergência de propostas alinhadas ao ideário neoliberal, restritivas de gastos (SOUZA, 2003). Essa retomada coloca as políticas públicas diante de um debate emblemático: avançar na consolidação de direitos ou seguir na direção de garantir os processos de reprodução do capital. Na maioria dos países da América Latina, nos quais ainda não se conseguiu construir hegemonias políticas e econômicas capazes de desenhar políticas públicas que viabilizem o

desenvolvimento econômico e a inclusão social, é importante que se realizem reflexões integradas desses campos.

Castro e Oliveira (2014) destacam que "as políticas públicas e os processos de desenvolvimento têm aspectos bastante dinâmicos, uma vez que, em sua trajetória histórica, cada sociedade reconhece problemas e propõe soluções de acordo com suas capacidades" (p. 22). O resultado das alterações, decorrentes da proposição desejada, se dará de maneira diferente, considerando-se a história de cada país.

Nos países em desenvolvimento e que chegaram recentemente a ser democracias, em especial os países da América Latina, apenas nas últimas décadas se tem buscado equacionar a questão de como impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social (SOUZA, 2003, p. 12). É atribuído ao sistema das Nações Unidas e suas agências o crédito da retomada, reconceituação e disseminação da tese de que a política social constitui condição do desenvolvimento econômico (BRAIDE, 2014).

Visando refletir sobre as políticas sociais, enquanto políticas públicas essenciais nos processos de desenvolvimento que buscam a inserção social e a qualidade de vida dos cidadãos, organiza-se este capítulo em duas partes. Na primeira, reflete-se sobre a caracterização das políticas públicas e, nestas, as políticas sociais, que as são por excelência. Na segunda parte, busca-se relacionar as políticas públicas sociais com os processos de desenvolvimento, dando acento especial ao cenário brasileiro.

POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIAIS: TECENDO OS FIOS DE SUA INTEGRAÇÃO

A formulação e condução das políticas públicas pelo governo "compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos" (RUA, 2009). A alocação dos recursos pode ser realizada adotando-se o critério "setor de atividade" ao qual se vincula a política pública, conforme a seguinte classificação:

> a) Políticas Sociais: aquelas destinadas a prover o exercício de direitos sociais como educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência), habitação, etc.;
>
> b) Políticas Econômicas: aquelas cujo intuito é a gestão da economia interna e a promoção da inserção do país na economia externa. Ex.: política monetária, cambial, fiscal, agrícola, industrial, comércio exterior, etc.;
>
> c) Políticas de Infraestrutura: aquelas dedicadas a assegurar as condições para a implementação e a consecução dos objetivos das políticas econômicas e sociais. Ex.: política de transporte rodoviário, hidroviário, ferroviário, marítimo e aéreo (aviação civil); energia elétrica; combustíveis; petróleo e gás; gestão estratégica da geologia, mineração e transformação mineral; oferta de água; gestão de riscos e resposta a desastres; comunicações; saneamento básico; mobilidade urbana e trânsito, etc.;
>
> d) Políticas de Estado: aquelas que visam garantir o exercício da cidadania, a ordem interna, a defesa externa e as condições essenciais à soberania nacional. Ex.: política de direitos humanos, segurança pública, defesa, relações exteriores, etc. (RUA; ROMANINI, 2013, p. 10).

Muitas outras classificações existem para tipificar as políticas públicas, como aquelas que envolvem alocação de recursos em maior ou menor volume, conforme a classificação[4] por "expectativa dos atores":

> a) Políticas Distributivas: aquelas que alocam bens ou serviços a frações específicas da sociedade (categorias de pessoas, localidades, regiões, grupos sociais, etc.) mediante recursos provenientes da coletividade como um todo. Podem relacionar-se ao exercício de direitos, ou não, podem ser assistencialistas, ou não, podem ser clientelistas, ou não. Ex.: implementação de hospitais e escolas, construção de pontes e estradas, revitalização de áreas urbanas, salário-desemprego, benefícios de prestação continuada, programas de renda mínima, subsídios a empreendimentos econômicos, etc.;
>
> b) Políticas Redistributivas: aquelas que distribuem bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. São conflituosas e nem sempre virtuosas. Ex.: reforma agrária, distribuição de *royalties* do petróleo, política de transferência de recursos inter-regionais, política tributária, etc.;
>
> c) Políticas Regulatórias: aquelas que estabelecem imperativos (obrigatoriedades), interdições e condições por meio das quais podem e devem ser realizadas

4 As classificações são tipologias que possibilitam o enquadramento das políticas públicas em uma ou outra moldura, ao observar suas características (variáveis). É possível classificar e examinar as políticas públicas com base em diferentes combinações de distintas variáveis, que constituem as diversas tipologias encontradas na literatura. Não há tipologia que seja exaustiva, pois nenhuma delas é capaz de dar conta de todos os aspectos das políticas públicas. Algumas tipologias podem ser consultadas em RUA e ROMANINI (2013).

> determinadas atividades ou admitidos certos comportamentos. Seus custos e benefícios podem ser disseminados equilibradamente ou podem privilegiar interesses restritos a depender dos recursos de poder dos atores abarcados. Elas podem variar de regulamentações simples e operacionais a regulações complexas, de grande abrangência. Ex.: Código de Trânsito, Lei de Eficiência Energética, Código Florestal, Legislação Trabalhista, etc.;
>
> d) Políticas Constitutivas ou Estruturadoras: aquelas que consolidam as regras do jogo político. São as normas e os procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas. Ex.: regras constitucionais diversas, regimentos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional, etc. (LOWI, 1964, 1972, apud RUA; ROMANINI, 2013, p. 3-4).

Assim como a conceituação das políticas públicas, sua classificação também não é exaustiva, pois existe uma infinidade de variáveis que podem ser consideradas para classificá-las. Buscando políticas públicas voltadas à oferta de bens e serviços à população e que atendam em grande medida as áreas de políticas sociais, teremos as políticas públicas distributivas e redistributivas.

Nos processos de reconhecimento de que existem problemas sociais (ou econômicos, ambientais, dentre outros) e de que há necessidade de se propor soluções, as políticas públicas, na maior parte do tempo, estão sendo construídas ou reformadas (CASTRO; OLIVEIRA, 2014).

Nesses processos de reconhecimento de problemas e definições de políticas, o Estado está mais próximo de uma "autonomia relativa" nos espaços de atuação, permeado por influências externas e internas (EVANS; RUESCHMEYER; SKOCPOL, 1985). Sendo a sociedade um sistema complexo e o governo, em suma, um enorme sistema eclético, tão variado quanto a própria vida, nas palavras de Mintzberg (1998), ambos são permeados por interesses, preferências, ideologias, grupos e interações.

Como atores principais no desenvolvimento das políticas públicas, figuram os governos, lócus onde se desenvolvem os embates em torno de interesses, preferências e ideias. Entretanto, como pano de fundo das formulações das políticas públicas e suas reivindicações, figuram as coalizões que integram esses governos, assim como os grupos de interesse, movimentos sociais, agências multilaterais e outros segmentos, que influenciarão o tipo de política pública a ser formulada (SOUZA, 2003, p. 13-15).

O processo de planejamento do setor público está longe de ser apenas uma atividade técnica, estritamente objetiva e neutra, pois durante as fases de implantação de uma política pública podem ocorrer mudanças, resistências, embates corporativos ou político-partidários entre diferentes esferas de poder, e isso não pode ser desprezado, por ser legítimo e fazer parte do jogo político (JANUZZI, 2002).

Muito embora as dimensões da "questão social" ainda não estejam inscritas no imaginário público nacional e apenas figurem como um qualificativo de reivindicação, são constantemente um ponto de embate teórico e político (CARDOSO JÚNIOR, 2014). Netto (2000) chega a afirmar que, historicamente, se tem relegado o enfrentamento das diversas manifestações da "questão social", tratando-a de forma subsidiária à economia ou de outros interesses relacionados à reprodução do capital.

Os embates, quando se tratam de políticas sociais, muitas vezes são em torno do entendimento de qual poderá ser a via de ação estatal, se ocorrerá de maneira mais abrangente e integrada ou conduzida de forma restritiva, pontual e seletiva. Outro aspecto delicado, nesta mesma direção, é o relativo à alocação do orçamento, que põe as políticas sociais "constantemente no centro do debate político, entre outros motivos porque responde por uma fração considerável do gasto público, o que a torna alvo de disputas acirradas na divisão dos recursos orçamentários" (CASTRO, 2013, p. 167).

A alocação de recursos em políticas sociais compreende a oferta de bens e serviços básicos, destinados às áreas da educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados (BRASIL, CF, 1988).

A formulação, alteração ou implementação dos tipos de políticas sociais em um país depende muito das características do sistema político vigente (CARVALHO, 2007). Como as políticas sociais são, em sentido mais restrito, formas de intervenção do Estado na sociedade civil, a configuração política do país interfere na maneira de concebê-las e implantá-las. Esping-Andersen (1996, apud BRAIDE, 2014) criou tipologias de regimes de bem-estar, cada qual correspondendo a um modelo de política pública social e sistema político adotado pelos países:

a. regime liberal: seus atributos são o mercado como lócus de uma solidariedade de base individual e a predominância do mercado na provisão social,

da qual participam, com menos peso, a família e o Estado. Nesse regime se enquadrariam países como Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Irlanda e Reino Unido;

b. regime conservador-corporativo: fundado em uma solidariedade de base familiar, caracteriza-se por uma provisão social na qual a família desempenha papel central em relação ao caráter marginal do mercado e à ação subsidiária do Estado, tendo ainda por referência o *status*, o mérito e a sanção de autores coletivos e corporativos diferenciados. Nesse regime estão a Alemanha, Itália, França e outros da Europa continental;

c. regime social-democrata: fundado na solidariedade de base universal, sendo o Estado o seu lócus principal, caracterizado por uma composição da provisão social em que o Estado desempenha papel em relação às posições marginais da família e do mercado. Integram esse grupo os países nórdicos, Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia.

Essas configurações dos sistemas de proteção social são tipologias que utilizam conceitos típicos-ideais[5]. Contudo, houve necessidade de se desenvolver categorias intermediárias que possibilitassem analisar países que se modernizaram tardiamente, como Japão, outros países do leste Asiático e países latino-americanos (BRAIDE, 2014, p. 32). Passou-se, então, a ser considerados critérios de distinção dos regimes de bem-estar, sendo eles: "relação público-privada na provisão social, o grau de desmercantilização (*de-commodification*[6]) dos bens e serviços sociais e seus 'efeitos na estratificação social'", assim como "o grau de 'desfamiliarização' (*de-familiarisation*)[7]", dentre outros[8], que foram sendo incorporados, de maneira a permitir que se tenha uma compreensão mais abrangente e sofisticada dos modelos intermediários de configurações, nos diversos

5 São regimes encontrados nos países desenvolvidos e são usados como instrumento de comparação das possíveis configurações do Estado de Bem-Estar nos países que se modernizaram tardiamente.

6 Foi livremente traduzida por desmercantilização. O conceito designa o grau em que o Estado de Bem-Estar debilita o vínculo monetário, garantindo o direito independentemente da participação no mercado (ver estudo de Esping-Endersen: *Social Foundations of Postindustrial Economies*, 1999).

7 Livre tradução como desfamiliarização, conceito que expressa o grau de redução da dependência do indivíduo em relação à família, ou inversamente, o aumento da capacidade de comando do indivíduo sobre recursos econômicos, independentemente das reciprocidades conjugais ou familiares (ESPING-ANDERSEN, 1999).

8 Esping-Andersen, 1999; Gouch, 1999; Sainsbury, 1999; Walby, 2001.

países que se modernizaram tardiamente (ESPING-ANDERSEN, 1999, apud BRAIDE, 2014, p. 34-35).

Muito embora o sistema político possa ser considerado para se estabelecer a tipologia das políticas sociais como visto no texto anterior, Maigón (1998, apud CARVALHO, 2007, p. 80) apresenta outra tipologia para as políticas sociais, na qual considera as formas de Estado e sua relação com a sociedade:

> a) tipo liberal ou neoliberal – define as políticas sociais como compensatórias e complementares das políticas econômicas de ajuste e se apóia na idéia geral de que o Estado é ineficiente e ineficaz;
>
> b) tipo neo-estruturalistas – que considera as políticas sociais como fator que determina fortemente o bem-estar social e a qualidade de vida dos setores menos privilegiados da população. Reconhece que o Estado tem um papel prioritário como coordenador e regulador da relação Estado-sociedade civil e que a busca de equidade social é o principal objetivo das políticas sociais;
>
> c) tipo economia social de mercado – trata de combinar as premissas dos tipos anteriores, reconhecendo que o foco ou sujeito das políticas sociais deve ser o setor mais pobre da população. Implica numa modificação da estrutura do gasto social, de forma mais seletiva, o que contribuirá para elevar a eficácia e a eficiência dos serviços públicos.

De tendências entre um enfoque que responsabiliza mais o Estado na promoção de justiça social e redistribuição dos bens econômicos (orientação marxista) ao que privilegia a oferta de serviços sociais pelo mercado, com mais eficácia e eficiência (orientação liberal) e um terceiro, que corresponde a uma via mediadora, que propõe políticas sociais apenas para setores menos privilegiados da população, de forma subsidiária e transitória, existe uma série de outras tipologias que procuram "enquadrar as políticas sociais de acordo com a forma como são concebidas e praticadas. Como por exemplo: a distributiva e a redistributiva; e a universalista e a particularista (ou corporativa)", concebidas como variações de tipologias sobre o mesmo tema, que "são complementares, como nos parece ser o caso brasileiro, mescla dos três tipos" (CARVALHO, 2007, p. 80).

Sendo as políticas públicas parte da ação estatal, Castro (2012) define as políticas sociais como a composição de um conjunto de programas e ações, caracterizadas pela garantia da oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação de elementos do mercado, buscando realizar dois objetivos conjuntos: a proteção social e a promoção social. A proteção social caracteriza-se pelo tipo de

ação vinculada à seguridade social e à solidariedade aos indivíduos, às famílias e aos grupos em determinadas situações de dependência ou vulnerabilidade, como: a) incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual; b) vulnerabilidade devido ao ciclo vital do ser humano (ex: crianças e idosos); c) situações de risco e contingências, como em caso de acidentes (invalidez por acidente) (CASTRO, 2012, p. 1014-1015).

Entende-se a promoção social pela geração de igualdades, oportunidades e resultados para indivíduos e/ou grupos sociais. A ação de geração de igualdades relaciona-se com a expansão da oferta de bens e serviços sociais, enquanto bens equalizadores providos pelo poder público, sendo o acesso à saúde e educação elementos centrais na geração de habilidades e capacidades para indivíduos e/ou grupo social. Outras políticas públicas são necessárias para o exercício das capacidades, como as de inclusão produtiva de diversos tipos e padrões. Tais políticas permitem a ampliação de oportunidades e obtenção de melhores resultados pessoais e coletivos, que, ao atingirem a universalização, possibilitam às populações mais pobres o acesso a bens e serviços de boa qualidade (CASTRO, 2012, p. 1015).

Muita responsabilidade se atribui às políticas públicas na área social, mesmo que elas sozinhas não sejam capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social. Mas se considera que seu desenho e suas regras, assim como seus mecanismos e gestão pelo governo, podem contribuir para o enfrentamento ou o agravamento dos problemas, para os quais as políticas públicas são dirigidas (SOUZA, 2003).

Muitas discussões destacam o formato e a potencialidade da ação social governamental, dadas as características socioeconômicas do Brasil, como a persistência da pobreza e imensas desigualdades sociais, que ampliam tensões e impõe novos desafios às políticas sociais (JACCOUD, 2005, p. 9). Na sequência, abordam-se alguns desses desafios no cenário brasileiro.

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO: CENÁRIO BRASILEIRO

Por muito tempo o conceito desenvolvimento esteve vinculado ao progresso econômico e tecnológico, mas, a partir de 1990, passou-se a incorporar os adjetivos humano e sustentável, reconhecendo-se que o desenvolvimento econômico,

por mais indispensável e estratégico que seja, precisa estar vinculado a finalidades sociais, preocupações estas trazidas ao debate pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (DEMO, 1995).

A tradição de análise integrada da economia com as políticas públicas na área social não é recente, possuindo uma longa trajetória:

> Constitui o eixo analítico das grandes vertentes da moderna sociologia histórica e dos estudos do desenvolvimento econômico, de Marx a Weber, a Durkheim e a Polanyi. No campo da teoria econômica, ela pode ser identificada nos postulados do pensamento neoclássico, que relaciona a política social a seus efeitos redistributivos e de inversão em capital humano. Seguramente sua formulação mais sofisticada encontra-se no pensamento keynesiano, que captou com precisão o efeito virtuoso com que o econômico e o social se inscrevem na dinâmica do crescimento econômico e desenvolvimento social, visível no capitalismo regulado do pós-guerra (BRAIDE, 2014, p. 29).

Essas correntes intelectuais, mesmo distintas, conforme Braide (2014), não perderam de vista a relação entre políticas sociais e desenvolvimento econômico. Na maioria dos países desenvolvidos, o processo de desenvolvimento contou com forte e permanente atuação Estatal, consolidando estruturas na sociedade e no mercado, dentre as quais está a proteção social (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 21).

No Brasil, somente "a partir do início do presente século é que o país passou a experimentar a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento num sentido socialmente mais inclusivo do que o praticado anteriormente" (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 21). Para os autores, "em geral, as Constituições e demais instituições adotadas procuram se estruturar em torno de um projeto de desenvolvimento – fruto das disputas políticas e correlações de forças entre diferentes segmentos sociais [...] sendo as políticas públicas um dos meios mais importantes de concretização dos direitos e dos deveres [...]" (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 21).

No caso brasileiro, a Constituição Federal (CF) de 1988 traz, dentre os princípios fundamentais, o desenvolvimento nacional e a preocupação com as desigualdades sociais, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme art. 3º:

> I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

> II – garantir o desenvolvimento nacional;
>
> III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
>
> IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, CF, 1988, grifo nosso).

Mesmo estando previstas na CF, a preocupação com as desigualdades sociais não eram prioridade do projeto de desenvolvimento brasileiro (DELGADO; THEODORO, 2005), destacava-se a questão econômica. No entanto, a partir de 1988, com a retomada do regime democrático, os direitos sociais foram se consolidando e houve expansão da cidadania. Para os autores, "a política social brasileira, desenvolvida a partir da Constituição de 1988, realiza de maneira restrita, mas condizente, algumas dessas dotações para o desenvolvimento com justiça" (DELGADO; THEODORO, 2005, p. 409).

É na CF que se encontram referências importantes para a questão social brasileira, pois no art. 6º estão elencados os direitos sociais, dentre os direitos e garantias fundamentais da pessoa, sendo eles a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, CF, 1988).

Para além dos direitos sociais, consagraram-se na CF/88 também os direitos trabalhistas, sindicais e um sistema de proteção social, inspirados em alguns valores dos regimes de Estado de Bem-Estar Social, como igualdade, direitos, universalidade e seguridade, mesmo que na prática ocorra um certo distanciamento entre direitos estabelecidos e exercício dos direitos (FONSECA; FAGNANI, 2013). Para os autores, a importância efetiva das políticas públicas na área social centra-se na preocupação com o enfrentamento das desigualdades e o exercício da cidadania, com fornecimento de bens e serviços sociais básicos (saúde, educação, previdência, assistência, segurança alimentar, habitação, saneamento, transporte público, entre outros), pois o desenvolvimento envolve a cidadania social assegurada para o conjunto da sociedade, que inclui seus membros mais vulneráveis.

As políticas públicas na área social, no Brasil, como parte da ação estatal, têm forte influência sobre o processo de desenvolvimento, pois, devido à sua diversidade (políticas setoriais ou transversais), são elementos irradiadores de

uma série de relações e dependência, que estão ligadas ao campo social (justiça e coesão social), ao campo econômico (inter-relações que potencializam o crescimento e a produtividade), às mudanças no aparato institucional e ambiental (CASTRO, 2012).

Estudos desenvolvidos por Castro (2012) apontam o alcance dessas políticas na contribuição com o processo de desenvolvimento, nos quais analisou algumas variáveis quantificáveis, centrando a análise nos fatores social e econômico, entre os anos de 1995 e 2010. O autor argumenta que experiências bem-sucedidas em diversos países, na condução do desenvolvimento nacional, contaram com "a consolidação e permanência no largo prazo de forte ação Estatal, a qual está, em parte, conectada ao processo de ampliação e melhoria de benefícios envolvidos nos diversos elementos constituintes das políticas sociais" (CASTRO, 2012, p. 1012).

Para Castro (2012, p. 1016 et seq.), é possível estabelecer conexão entre as políticas sociais e os fatores econômicos, "quando o gasto autônomo com as políticas sociais se torna elemento importante a ser considerado para o ritmo de expansão da atividade econômica, o que vai depender muito de sua dimensão e forma de distribuição", qualificando e dimensionando até que ponto afetam a demanda agregada e a produtividade da economia. Relativamente à demanda agregada, os gastos públicos com políticas sociais permitem a ampliação do sistema de garantia de renda, sendo um elemento importante na geração de um determinado tipo de distribuição pessoal e funcional da renda e no padrão de consumo de indivíduos, famílias ou grupos.

O autor ressalta que, em sociedades heterogêneas, quanto mais amplas forem as rendas distribuídas às camadas mais carentes, maior a capacidade de alteração do padrão e ampliação da demanda agregada, com geração de amplo mercado interno de consumo. Referindo-se à garantia de oferta de bens e serviços sociais, é destacada sua importância para a economia, pois sua implementação contribui para o aumento de gastos de contratação de pessoal, construção, compra de livros, medicamentos, insumos, manutenções diversas nas áreas educacionais, da saúde, entre outras (CASTRO, 2012).

Relativamente à produtividade, o mesmo autor entende que as políticas sociais contribuem com a ampliação das habilidades, capacidades e inclusão produtiva dos cidadãos, fator necessário para a ampliação da inovação e produtividade

no trabalho e crescimento econômico, contribuindo para elevar o nível salarial e reduzir a pobreza, até mesmo para a melhoria da distribuição de renda e diminuição da desigualdade (p. 1017).

Analisando a política social brasileira deste início do século XXI e sua relação com o processo de desenvolvimento do país, fica a evidência de que se estruturou um "amplo e diversificado conjunto de mecanismos de proteção e promoção social, fundamentais para ampliar a justiça e a coesão social, com melhorias substanciais nas condições básicas de vida da população" (CASTRO, 2012, p. 1038). Para tanto, foi implantado um conjunto de políticas, programas e ações do Estado no sentido de garantir a proteção e a promoção social em resposta aos direitos sociais, às situações de contingência, às necessidades e aos riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população. Essas políticas e ações foram direcionadas para a garantia da oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação de elementos do mercado. Com isso, a política social se transformou em "poderoso instrumento", não apenas para a transferência de renda e prestação de serviços, mas também para a ampliação da demanda agregada, o fortalecimento do mercado interno, o estímulo ao emprego, a multiplicação da renda, a redução da pobreza e a diminuição das desigualdades. De acordo com Castro (2012, p. 1038), "Os resultados apresentados permitem afirmar que a política social tem papel estratégico como alavancadora do desenvolvimento nacional".

A análise dos fatores mencionados conjunturalmente e suas inter-relações e implicações são encadeamentos teóricos, "mas precisam ser coadunados com o mundo real, observando-se o estágio de cada país e das trajetórias históricas, pois cada sociedade, dependendo das lutas políticas, irá incorporar o reconhecimento de determinadas necessidades sociais e igualdades desejáveis" (CASTRO, 2012, p. 1018).

Estudos sobre desenvolvimento econômico em um quadro mais amplo de relação entre Estado, economia e sistemas de proteção social, em que a dinâmica é examinada a partir dos efeitos dos sistemas de políticas sociais sobre o crescimento econômico – não somente ao contrário, como tradicionalmente se postulou – favorecem a abertura de novos e valiosos cursos de investigação (BRAIDE, 2014, p. 29).

As políticas sociais buscam melhorar o nível geral das condições de vida da população como fim último, equalizando as interações entre mercado e

sociedade, para que haja desenvolvimento econômico e equidade social, via ação estatal prioritariamente, para reduzir vulnerabilidades e riscos sociais, redução da pobreza e garantia de acesso aos serviços de saúde, educação, segurança, saneamento, habitação, dentre outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento econômico, aliado à preocupação com o desenvolvimento social, foi relevante para condução de políticas públicas na área social no Brasil, mas é a partir das últimas décadas que o Estado tem buscado equacionar a questão de como impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social.

Questões sociais no decurso do desenvolvimento de cada país vão sendo incorporadas, à medida que cada país reconhece a necessidade de atender setores menos privilegiados, mas coube às Nações Unidas e suas agências a importante tarefa da difusão do entendimento de que o desenvolvimento econômico é uma das facetas do desenvolvimento e de que é preciso conceber formas para atendimento da problemática social, podendo elas ser via políticas públicas e, em especial, políticas sociais.

A implementação de políticas públicas no âmbito social, como visto, depende muito do sistema político do país, pois em um regime liberal existe a predominância do mercado na provisão social, na qual o Estado participa com menor interferência. Em regimes conservadores-corporativos existe maior solidariedade de base familiar, uma vez que se caracterizam por uma provisão social na qual a família desempenha papel central em relação ao mercado e ao Estado. Nos regimes sociais-democratas, o Estado figura com maior provisão social. Portanto, a condução das políticas sociais se dá com maior ou menor grau de responsabilidade do Estado na promoção da justiça social, a depender do momento político vivido pelo país.

Castro e Oliveira (2014) reiteram que as políticas públicas não são algo formulado de maneira definitiva. Elas estão sendo criadas e reformuladas constantemente, devido à dinamicidade das mudanças sociais, por estarem na arena de disputa por recursos ou embates ideológicos de entendimento de qual seja a

via de atuação estatal, se mais conservadora ou liberal, e, em se tratando de políticas sociais, se a ação estatal se dará de maneira mais abrangente ou restritiva.

A abrangência e diversidade das políticas sociais, com seu conjunto de mecanismos de proteção e promoção sociais, são fundamentais para ampliar a justiça e a coesão social, que possibilitam melhorias substanciais nas condições básicas de vida da população, contribuem para o enfrentamento das mais diversas situações de contingência, necessidades e riscos que afetam a população.

Muito além da oferta de bens e serviços sociais, transferências de renda e regulação de elementos do mercado, o estudo conjunto da economia, do Estado e do sistema de proteção social possibilita a análise da capacidade das políticas sociais em alavancar o desenvolvimento nacional, como a ampliação da demanda agregada, que impulsiona a economia, fortalece o mercado interno, estimula o emprego, a multiplicação da renda, a redução da pobreza e a diminuição das desigualdades.

REFERÊNCIAS

BRAIDE, S. M. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporâneo. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil.** 4ª reimp. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 19 mar. 2017.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Planejamento, Democracia e Desenvolvimento no Brasil: perspectivas à luz das capacidades estatais e instrumentos governamentais. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 79-114.

CARVALHO, A. M. de. Políticas Sociais, afinal do que se trata? **Agenda Social,** revista do PPGPS/UENF, Campos dos Goytacazes, v.1, n. 3, p. 73-86, set./dez. 2007. ISSN 1981-9862.

CASTRO, J. A. de; OLIVEIRA, M. G. de. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas.** Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

CASTRO, J. A. de. Política social, distribuição de renda e crescimento. In: FONSECA, A. FAGNANI, E. (Org.). **Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. In: **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

DEMO, P. **Cidadania tutelada e cidadania assistida.** Campinas: Autores Associados, 1995.

DELGADO, G. C.; THEODORO, M. Desenvolvimento e Política Social. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 409.

ESPING-ENDERSEN, G. **Social fundations of postindustrial economies.** New York: Oxford University Press, 1999.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FONSECA, A.; FAGNANI, E. **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania.** In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

GOUCH, I. **Welfare regimes:** on adapting the framework to developing countries. Global Social Policy Program. University Bath, 1999.

JACCOUD, L. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

JANUZZI, P. de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, volume 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

MINTZBERG, H. Administrando Governos, Governando Administrações. **Revista do Serviço Público – RSP ENAP**, Brasília, v. 49, n. 4, out./dez. 1998.

NETTO, J. P. Em busca da contemporaneidade perdida: a esquerda brasileira pós-64. In: MOTA, Carlos G. (Org.). **Viagem incompleta**: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação. São Paulo: SENAC, 2000. p. 219-45.

RUA, M. das G. **Análise de políticas públicas:** conceitos básicos. 2009. Disponível em: http://portal.mda.gov.br/o/1635738. Acesso em: 19 jun. 2017.

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas.** Brasília: IGEPP, 2013. Disponível em: igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf. Acesso em: 19 jun. 2017.

SAINSBURY, D. Gender and social-democratic welfare state. In: SAINSBURY, D. (Ed.) **Gender and welfare state regimes.** Oxford: Oxford University Press, 1999.

SOUZA, C. Dossiê Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias,** Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

WALBY, S. From gendered welfare state to gender regimes: national differences, convergence or re-structuring? In: **Gender and society group**, Stockholm University, 2001.

CAPÍTULO 5

ASPECTOS TEÓRICOS E A PRÁTICA DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DA REPRODUÇÃO DO CAPITAL

Edemar Rotta[1]
Carlos Nelson dos Reis[2]

INTRODUÇÃO

O processo de reestruturação capitalista, realizado a partir das últimas décadas do século XX, sob a hegemonia do referencial teórico neoliberal, intensificou a disputa pelo controle dos diferentes espaços de influência sobre o

1 Doutor em Serviço Social (PUCRS). Mestre em Sociologia (UFRGS). Professor da UFFS. Em estágio de Pós-Doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PUCRS). Contato: erotta@uffs.edu.br

2 Pós-Doutorado na Universidade de Paris 13 Nord. Doutor em Política Econômica (UNICAMP). Mestre em Teoria Econômica (UFRGS). Contato: cnelson@pucrs.br

processo de reprodução do capital, entre os quais se pode situar o Estado e, no seu contexto, as políticas públicas. As forças ligadas ao capital produzem uma ideologia de culpabilização do Estado Social, exigindo sua redefinição na direção do "Estado mínimo". Porém, ao referir o mercado como o lócus de referência para a definição de todas as relações econômicas e sociais, a proposta neoliberal sinaliza, portanto, advogar um "Estado máximo" para o capital e um "Estado mínimo" para o social (NETTO, 2012). Ou seja, um Estado que restrinja suas ações na área das políticas públicas sociais em nome do "ajuste fiscal" e da redução de seu "peso" sobre a estrutura econômica, mas que continue forte para garantir as estratégias de valorização do capital.

Entende-se o Estado como uma condensação de relações sociais, perpassado pelo conjunto das relações de classe presentes na formação histórica concreta (GRAMSCI, 1968). O Estado incorpora e responde aos conflitos presentes na dinâmica das relações que os indivíduos estabelecem entre si no processo de produção e reprodução social. O Estado não é uma entidade autônoma, atemporal, acima e além do embate entre as forças sociais, como apregoam os liberais. Também não é apenas objeto privilegiado da dominação dos interesses de uma classe ou fração de classe sobre as demais, atuando como um "comitê executivo da burguesia", como apregoam os marxistas mais ortodoxos e reducionistas (MENDONÇA, 2007). O Estado é "um aparato jurídico-político cuja organização e intervenção varia de acordo com a organização social, política, econômica e cultural da sociedade, mediadas pelas correlações de forças entre as frações de classes vigentes" (SILVA, 2015, p. 10).

Em sociedades e estados complexos, como os predominantes no cenário atual, o processo de definição das políticas públicas tende a ser perpassado pela multiplicidade de interesses e contextos históricos concretos, tanto em nível interno quanto externo. O Estado possui "uma autonomia relativa", "um espaço próprio de atuação", porém permeável a estas influências internas e externas (SOUZA, 2006).

É nessa perspectiva de dinâmica de relações que se propõe a análise de dois momentos específicos da história brasileira nos quais se constituem como hegemônicas propostas desenvolvimentistas: o período 1930-1970, tido como o nascimento e a implantação do desenvolvimentismo; e o período que se dá a partir da primeira década do século XXI, quando um governo de centro-esquerda

conquista a Presidência da República e se mantém no poder por mais de três mandatos consecutivos (13 anos e meio), implantando o que parte da literatura tem denominado de "novo-desenvolvimentismo".

Estrutura-se esta reflexão da seguinte maneira: no primeiro tópico trata-se o desenvolvimentismo, em suas bases teóricas e seus projetos concretos de governo, centrando a análise no Plano de Metas, tido como ápice deste "modelo". No segundo, caracteriza-se a retomada do desenvolvimentismo, a partir da crise das formulações fundadas no ideário neoliberal e a emergência do "novo-desenvolvimentismo" e do "social-desenvolvimentismo", com acento especial no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O DESENVOLVIMENTISMO CLÁSSICO E O PLANO DE METAS

Os primórdios da experiência desenvolvimentista brasileira podem ser encontrados nas primeiras décadas do século XX, em especial a partir da "Revolução de 1930". Porém, é consenso entre os pesquisadores da área que ela se efetiva, de forma mais estruturada, na década de 1950, encontrando seu apogeu com o Programa de Metas (mais conhecido como Plano de Metas), atravessando momentos de oscilações ao longo das décadas de 1960 e 1970, para enfrentar sua crise mais profunda na década de 1980 (BIELSCHOWSKY, 2011; CARNEIRO, 2012; FONSECA, 2014).

A proposta desenvolvimentista nasce em um contexto de crise do modelo agrário exportador, hegemônico no Brasil desde a sua independência. A crise esteve relacionada às transformações do cenário internacional (1º Guerra Mundial, crise de 1929, crise das propostas liberais, emergência do socialismo, entre outras) e nacional (crise econômica, emergência dos movimentos sociais e culturais, crise política, desigualdades regionais, crescimento das cidades, entre outras), que evidenciaram a situação de "atraso estrutural" em que o país se encontrava e para a qual precisava buscar alternativas (ROTTA, 2007).

A "Revolução de 1930" representou, de certa forma, a construção de uma nova hegemonia, assentada na aliança entre a incipiente burguesia industrial, as camadas médias urbanas e as elites rurais descontentes com a tradicional política

do "café com leite"[3]. Esse novo arranjo hegemônico que passou a ser constituído encontrou no ideário positivista um de seus pilares básicos de estruturação e sustentação. O positivismo era uma versão capitalista aceitável para as elites locais, pois seu projeto de "modernidade e reforma social" efetivava uma mudança econômica e cultural, sem grandes alterações na estrutura de classes e de poder presentes no Brasil (ROTTA, 2007); trazia a compreensão do futuro construído, a partir de etapas progressivas, que podem ser aceleradas pela ação intervencionista do Estado, no sentido de enfrentar e superar as barreiras que se antepõem ao progresso; e afirmava a centralidade da política, precedendo a economia, como o espaço por excelência da ação humana capaz de alterar o curso da história (FONSECA, 2014).

Além do ideário positivista, os articuladores do desenvolvimentismo nascente incorporaram as contribuições dos "nacionalistas" – defesa do mercado interno, do protecionismo, do capital nacional e da industrialização, dos "papelistas" – no que concerne a admitir o crédito, o déficit público e os empréstimos como indispensáveis para alavancar a economia, e dos defensores da indústria – no que concerne à criação de incentivos, inclusive tarifários e fiscais, porém sem prejudicar a relação com o mercado comprador e fornecedor, considerados indispensáveis ao desenvolvimento da indústria nacional (FONSECA, 2014).

Esse "arranjo" ideológico e de interesses permitiu: estabelecer uma política de proteção à indústria nacional contra a concorrência externa; mobilizar recursos que o empresariado nacional não possuía para criar uma infraestrutura adequada ao desenvolvimento industrial; apoiar a expansão do setor privado, através de subsídios creditícios e incentivos fiscais; criar uma legislação trabalhista e previdenciária que atraísse mão de obra do meio rural para os centros urbanos; reordenar a estrutura agrária, incentivando a produção de alimentos a baixos custos para os trabalhadores urbanos e buscando novas inserções no mercado externo; mobilizar o país em torno de "um projeto de Nação" que superasse as desigualdades regionais; realizar uma série de investimentos na indústria de base, fundamental para a alavancagem de um processo efetivo de industrialização; ampliar a diversificação econômica; desenvolver os meios de transporte; incorporar gradativamente o proletariado à sociedade; fortalecer

3 Acordo estabelecido entre as oligarquias paulista e mineira no sentido de viabilizar a alternância entre elas na definição e apoio de candidatos para o cargo de Presidente do país durante a República Velha.

uma camada média de proprietários imbuídos de um sentimento patriótico de amor ao trabalho e de respeito às leis estabelecidas; introduzir novas técnicas capazes de aumentar a produtividade do trabalho. Para implantar essa política, utilizavam-se estratégias que alternavam coerção, consenso e "autonomia controlada", marcas da "Era Vargas" (ROTTA, 2007).

A "Era Vargas" estabeleceu as bases iniciais de construção da proposta desenvolvimentista que se consolidou com o governo Juscelino Kubitscheck de Oliveira (JK, 1956-61). Beneficiando-se da estrutura já constituída em termos de administração pública, assim como de ambiente político favorável à consolidação de propostas desenvolvimentistas, JK propõe substituir o "nacionalismo getulista" pelo "desenvolvimentismo" (CARDOSO, 1977). Com a proposta dos "Cinquenta anos em Cinco" e o "Plano de Metas, "o pensamento sobre a transformação se tornou hegemônico em relação ao pensamento sobre a conjuntura" (BIELSCHOWSKY, 2011, p. 19). A aliança entre o Estado, a iniciativa privada, o capital internacional, as forças militares, as elites agrárias e os trabalhadores constituíam ampla base de sustentação, que permitia levar adiante a proposta (ROTTA, 2007).

O núcleo central da proposta de desenvolvimento apresentada por Juscelino foi o Programa de Metas, ou "Plano de Metas", como ficou conhecido. Um plano alicerçado em 30 metas[4] e mais uma tida como "meta síntese", que foi a construção de Brasília e transferência da capital federal. A elaboração do Plano esteve sob a responsabilidade de uma equipe, coordenada pelo engenheiro Lucas Lopes (nomeado Ministro da Fazenda em 1958) e pelo economista Roberto Campos (Superintendente do BNDE), que aproveitaram experiências anteriores de planejamento e de diagnósticos da situação socioeconômica do país, tais como a Missão Cooke, a Missão Abbink, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), o Grupo Misto BNDE-CEPAL, o Plano SALTE, entre outras (DIAS, 1996; LAFER, 2002). O plano visava superar os pontos de "estrangulamento interno e externo" que dificultavam o processo de desenvolvimento do país, via industrialização (LAFER, 2002).

O Plano de Metas foi estruturado a partir de cinco áreas fundamentais: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação. Para cada área definiu-se um conjunto de metas, que se desdobravam em projetos específicos,

4 Descrição detalhada das metas pode ser encontrada em Dias (1996) e Lafer (2002).

a serem executados pela integração de ações entre o Estado (em suas diferentes esferas e através das empresas e instituições públicas) e a iniciativa privada (nacional e internacional). A área de energia (elétrica, nuclear, carvão mineral, produção e refino de petróleo) foi a que mobilizou o maior contingente (43,4%) de recursos previstos, pois foi identificada como o maior estrangulamento existente no país para o desenvolvimento da indústria. Na sequência vem a área de transportes (reaparelhamento ferroviário, construção de ferrovias e de rodovias, pavimentação de rodovias, serviços portuários e de dragagem, marinha mercante e transporte aéreo), com previsão de 29,6% dos investimentos, e as indústrias de base (siderúrgica, alumínio, cimento, álcalis, papel e celulose, borracha, metais não ferrosos, construção naval, automóveis, mecânica, material elétrico e exportação de minério de ferro), com 20,4% dos investimentos previstos. Nessas três áreas concentravam-se 93,4% dos recursos a serem aplicados, em 23 metas, dando a dimensão de uma proposta centrada na dimensão econômica e respondendo, predominantemente, aos interesses do capital industrial (BRASIL, 1958; DIAS, 1996).

As metas (seis no total) para a área de alimentação (produção de trigo, silos e armazéns, matadouros e frigoríficos, mecanização da agricultura e fertilizantes) previam a aplicação de 3,2% dos recursos, amplamente dominadas por projetos de cunho nitidamente econômico e voltados para o processo de modernização da agricultura e aumento da capacidade de produção e armazenamento. A meta voltada para a educação (formação de pessoal técnico e orientação da Educação para o Desenvolvimento) previa a aplicação de 3,4% dos recursos projetados, concentrando-se em projetos de atuação do Estado nos três níveis de educação: primário, médio e superior. Entre as ações, destacam-se a expansão da oferta do ensino primário, a criação de classes especiais, a extensão do ano letivo, a construção e o reaparelhamento de escolas, a qualificação dos professores, a aquisição de equipamentos, a realização de cursos técnicos, a concessão de bolsas de estudo para alunos de nível médio em cursos profissionalizantes, a ampliação da oferta de cursos de engenharia, a instituição do regime de tempo integral dos professores, a criação de cursos de pós-graduação e aperfeiçoamento, a reforma do ensino superior e a criação de 14 Institutos de Pesquisas, Ensino e Desenvolvimento nos principais centros do país, voltados para os setores de química,

economia, tecnologia rural, mecânica, eletro técnica, mineração, metalurgia, mecânica agrícola, matemática, física e geologia (BRASIL, 1958; DIAS, 1996).

A meta-síntese, além das trinta referidas no Plano, era a construção de Brasília e a transferência da capital federal. Meta que envolveu, praticamente, a mesma quantidade de recursos aplicada no conjunto das outras trinta, em torno de 300 bilhões de cruzeiros[5], para valores de 1961. Em regra, Brasília representou uma dimensão simbólica e outra ideológica, de síntese do projeto desenvolvimentista de Juscelino (COSTA; STEINKE, 2014). Simbólica, no sentido de mobilização dos brasileiros, de todas as classes sociais e matizes ideológicas, para um projeto de futuro, capaz de desviá-los dos problemas econômicos e sociais do cotidiano e projetá-los para um cenário de modernização e desenvolvimento. Ideológica, ao trabalhar com a ideia da interiorização do poder historicamente localizado no litoral e projetá-lo para o interior do país, integrando e articulando o mercado nacional, associado ao capital estrangeiro, sob o comando econômico do setor industrial. "O governo desenvolvimentista neobismarckiano cruzou os ideais das organizações econômicas com os ideais das organizações políticas, derrubando barreiras para o controle do território e a integração essencialmente capitalística do Brasil" (COSTA; STEINKE, 2014, p. 16).

Para garantir a implantação do Plano de Metas, Juscelino tomou um conjunto de iniciativas visando superar as dificuldades políticas no Congresso e na burocracia pública. No Congresso, ele negociou uma coalizão de centro-esquerda (PSD, PTB e PSP), a partir da constituição do seu ministério, capaz de dar sustentação ao governo e garantir a aprovação de seus projetos fundamentais. Com base em um amplo consenso, com distintas origens teóricas e políticas, vai se forjar uma base política importante para o projeto desenvolvimentista, na implantação do novo padrão de acumulação de capital" (RABELO, 2003, p. 47). Em termos de administração pública, criou mecanismos e estratégias visando assegurar o funcionamento das empresas estatais e constituiu uma estrutura de administração capaz de dar agilidade e integração nas decisões e medidas tomadas. "Nesta nova institucionalidade, a execução do Plano de Metas teria como

5 Não existe unanimidade na descrição dos recursos previstos para a realização do Plano de Metas, mas os valores não são dissonantes, girando em torno de 285 a 310 bilhões de cruzeiros, em 1956. Destes, em torno de 21% proveniente de investimentos estrangeiros. Em valores atualizados para 30 de abril de 2017 teríamos a cifra de R$ 146,6 bilhões (BRASIL, 1958; DIAS, 1996; LAFER, 2002).

núcleo básico do mecanismo planejador e gerencial a associação concretizada entre o BNDE e o Conselho de Desenvolvimento"[6] (DIAS, 1996, p. 36).

Nas análises dos resultados obtidos pelo Plano de Metas, é consenso entre os diversos[7] autores que ele apresentou resultados amplamente positivos na maioria absoluta das metas. Inclusive, em muitas delas, para além do projetado. "Na sua grande maioria, naquilo que o Plano de Metas ensejava a transição da economia para o capitalismo industrial "maduro", as metas obtiveram um sucesso importante" (RABELO, 2003, p. 50). Através da ação direta e/ou indireta do Estado e da sua articulação com o capital nacional e internacional, criou-se a infraestrutura econômica indispensável para a implantação e o fortalecimento da indústria em seus mais variados ramos. Porém, o plano não se restringe às questões de infraestrutura, mas avança para a produção de bens intermediários e até mesmo de capital, ampliando o já existente ou criando novas capacidades de produção. O Plano de Metas e o conjunto de medidas adotadas pelo governo JK para implantá-lo transformam o Estado em um "eficiente instrumento de reforço da acumulação de capital e de realização da transição para um novo padrão de acumulação" (RABELO, 2003, p. 52).

Tem-se claro também que o Plano se manteve regido por uma lógica setorial de planejamento e, por mais que apresentasse ações articuladas e intercomplementares entre alguns setores, não conseguiu avançar para um planejamento global de desenvolvimento no longo prazo. Metas direcionadas para a agropecuária estão pouco presentes (apenas algumas na área de alimentação) no Plano, ainda mais considerando-se o peso desse setor na composição do Produto Interno Bruto do país neste período. O Plano também subestimou a importância das áreas de alimentação e educação na relação com as demais, fato comprovado no montante de recursos e ações específicas previstas. As dificuldades em realizar uma ampla reforma tributária fragilizaram as condições do Estado em financiar as ações previstas, fazendo-o optar pela via da inflação, penalizando os assalariados em detrimento dos detentores do capital.

6 Detalhes sobre suas atribuições, estrutura e funcionamento podem ser buscados em Dias (1996). No âmbito do Conselho destaca-se a atuação dos grupos de trabalho e dos grupos executivos. Os primeiros, em sua maioria, criados de maneira informal e responsáveis por estudos e sugestões em áreas específicas. Os segundos criados de maneira formal pelo governo, com a finalidade de elaborar e coordenar programas setoriais.

7 Vide Dias (1996), Lessa (1982), Lafer (2002), Rabelo (2003), entre outros.

A lógica que moveu o Plano de Metas foi coerente com os alicerces da ideologia desenvolvimentista dominante no período: que o desenvolvimento da indústria irradiaria seus efeitos para as outras áreas da economia e seria capaz de superar as desigualdades sociais e regionais; que a ação do Estado, pautada por critérios de racionalidade técnica e relativa autonomia em relação aos interesses e valores dos diferentes grupos e classes sociais, fosse capaz de formular e conduzir o projeto nacional de desenvolvimento; que os conhecimentos e as técnicas produzidas pela ciência econômica seriam suficientes para reconhecer as necessidades do desenvolvimento e os meios para atingi-lo e que os marcos da sociedade capitalista seriam adequados para a viabilização do projeto (SILVA, 2000; FONSECA, 2014).

A partir da década de 1980, com a hegemonia da teoria econômica neoclássica e da ideologia neoliberal, o projeto de industrialização é abandonado pois é julgado "desnecessário" para o crescimento econômico (BRESSER PEREIRA, 2016). Na década de 1990, "as reformas neoliberais são adotadas por todos os países da periferia do capitalismo, exceto os países do Leste Asiático e a Índia. As novas palavras de ordem passam a ser desnacionalização, privatização e desregulamentação" (BRESSER PEREIRA, 2016, p. 151). Não é objeto deste texto a análise da proposta neoliberal, uma vez que se concentra o foco no ideário desenvolvimentista. A seguir trabalha-se a retomada do desenvolvimentismo, na esteira da crise da proposta neoliberal dos anos 1980-90.

O "NOVO-DESENVOLVIMENTISMO" E/OU "SOCIAL-DESENVOLVIMENTISMO": O PAC COMO REFERÊNCIA

A crise das formulações de políticas econômicas e sociais implantadas com base no ideário neoliberal, nas mais diversas partes do mundo, torna-se amplamente visível a partir do final da década de 1990. Aspectos dela manifestam-se no crescimento das taxas de desemprego, na ampliação das desigualdades sociais e regionais, na concentração de renda e nas baixas taxas de crescimento econômico. "A incapacidade do Consenso de Washington em fundamentar políticas econômicas capazes de engendrar processos de desenvolvimento mais duradouros" (CARNEIRO, 2012, p.767), levou a críticas recorrentes de suas

concepções e à derrota das coalizões políticas que lhe davam sustentação, em especial na América Latina.

No caso do Brasil, a partir das críticas ao ideário neoliberal e das "novas coalizões políticas" que se formam na tentativa de construir uma nova hegemonia, emergem, de forma geral[8], duas vertentes de pensamento identificadas com o ideário desenvolvimentista: o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo (CARNEIRO, 2012; FONSECA, 2014). O novo-desenvolvimentismo tem origem em grupos e intelectuais que realizam a crítica à política macroeconômica do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), muitos deles ligados ao pensamento liberal, tendo em Luiz Carlos Bresser Pereira seu principal representante teórico. O social-desenvolvimentismo tem origem na equipe de governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, especialmente a partir do seu segundo mandato, sendo mais presente nas instâncias políticas, porém buscando afirmação na academia com as elaborações de Ricardo Bieslchowsky, Márcio Pochmann, Guido Mantega, Luciano Coutinho, Aloizio Mercadante Oliva, entre outros.

O novo-desenvolvimentismo nasce no início dos anos 2000, como uma reação ao "duplo populismo", o fiscal e o cambial, tidos como a base do fracasso, tanto dos liberais quanto dos velhos desenvolvimentistas, na tentativa de promover o crescimento com estabilidade (BRESSER PEREIRA, 2016). Essa concepção ganha corpo com a aprovação das "Dez Teses sobre o Novo-Desenvolvimentismo", em julho de 2010, afirmando-se como uma "nova escola de pensamento". Tem seu foco nos países de renda média, que já realizaram sua revolução industrial e capitalista; propõe igualdade de condições de competição para as empresas industriais, principalmente porque a taxa de câmbio tende a ser sobreapreciada no longo prazo; rejeita a tese do crescimento com poupança e endividamento externo; defende um modelo baseado na exportação de bens manufaturados apoiado em uma taxa de câmbio de equilíbrio industrial ou competitiva; propõe a integração internacional competitiva dos países em desenvolvimento, ao invés de integração subordinada (BRESSER PEREIRA, 2016).

Pode-se afirmar que a proposta novo-desenvolvimentista está calcada em quatro teses fundamentais: (1) não haverá mercado forte sem um Estado forte;

8 Há autores que trabalham com outras formulações, a exemplo de Pfeifer (2014), que trata as duas como "neodesenvolvimentistas", diferenciando autores e escolas de pensamento nesta vertente.

(2) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (3) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia nacional de desenvolvimento; (4) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

As origens da vertente social-desenvolvimentista são identificadas como já presentes no plano de governo da candidatura Lula, em 2002.A proposta se afirma, porém, no segundo mandato do presidente Lula, isto porque "as resistências à implementação do modelo demoraram a ser contornadas, mas também que suas bases sociais e políticas empurraram-no adiante" (BASTOS, 2012, p. 795). Foi a partir do segundo mandato (2007 a 2010) que ela se tornou hegemônica no núcleo central do governo e nas principais instituições públicas federais responsáveis pelo planejamento e pela execução das políticas públicas.

"No segundo governo Lula, houve uma conjugação de distribuição de renda e expansão do investimento" (BIELSCHOWSK, 2011, p. 21), viabilizados pelas ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pelos financiamentos via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil. Com a expansão da capacidade de consumo, a população acessa a bens mais modernos, favorecendo a modernidade das empresas e a propagação das novas tecnologias. Cria-se um "círculo virtuoso" no qual a melhoria da distribuição de renda alimenta o investimento e o progresso técnico (BIELSCHOWSK, 2011).

A proposta social-desenvolvimentista tem seu foco central na redistribuição de renda, recuperando a tradição histórica estruturalista do desenvolvimentismo de Raúl Prebisch e Celso Furtado (FONSECA, 2014). A ideia-chave é a "definição do social como eixo do desenvolvimento" (CARNEIRO, 2012, p. 773), o que representa uma inversão de prioridade em relação ao posto pelo velho e pelo novo-desenvolvimentismo, para os quais a centralidade reside no desenvolvimento das forças produtivas. Para caracterizar o núcleo central da proposta, Carneiro recorre às contribuições de Bielschowsky (apud CARNEIRO, 2012, p. 774), em que ele afirma: "a estratégia de crescimento poderia ser sintetizada na ampliação e generalização do consumo de massas". E Carneiro afirma: "A

ampliação do consumo de massas fundada na redistribuição de renda seria o fator dinâmico primordial" (2012, p. 774).

Na proposta social-desenvolvimentista é fundamental a ação do Estado, especialmente na questão do investimento, pois este carrega um nível de incerteza que os agentes do mercado nem sempre estão dispostos a enfrentar (MOLO, 2016). Para isso o Estado pode valer-se da política fiscal e da tributação sobre a renda do capital. O papel do Estado também é destacado no sentido de agir para superar o problema estrutural dos países em desenvolvimento, no que tange ao "bloqueio do processo de habilitação"[9], que não é resolvido pelos mecanismos do mercado e pelo crescimento econômico. É preciso que o Estado crie um conjunto consistente de políticas e programas sociais, capazes de viabilizar a inserção produtiva, a distribuição de renda e a inclusão social, que implemente ações internas no sentido de eliminar a pobreza, distribuir e redistribuir renda, viabilizar a inserção produtiva e dinamizar o mercado interno e que realize um conjunto de ações na direção da inserção soberana no cenário internacional, buscando novos espaços para o país e contribuindo para a redução das assimetrias entre as nações (MERCADANTE OLIVA, 2010).

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)[10] constitui-se como o programa por excelência desta retomada do desenvolvimentismo, assim como o Plano de Metas foi referência para o desenvolvimentismo clássico. O PAC foi criado pelo Decreto nº 6.025, do Presidente da República, de 22 de janeiro de 2007, a fim de acelerar o ritmo de crescimento da economia, aumentar o emprego e a renda, diminuir as desigualdades sociais e regionais e manter os fundamentos macroeconômicos (inflação, consistência fiscal e solidez nas contas externas). O PAC é um programa de desenvolvimento econômico e social que se apoia no planejamento estratégico, na gestão articulada das ações interministeriais, no

9 Remetendo à reflexão de Celso Furtado sobre a abordagem de Amartya Sem, no sentido de contribuir para eliminar as "privações originais" (acesso à terra, à moradia, à educação de qualidade, entre outras), que criam um círculo vicioso que reproduz a pobreza de forma intergeracional (MERCADANTE OLIVA, 2010, p. 18).

10 Informações detalhadas sobre o Programa, bem como os relatórios de suas ações podem ser encontradas em . Lançado inicialmente com uma projeção para o quadriênio 2007-2010, foi reeditado e ampliado nas gestões de Dilma Rousseff (2011 a 2014, como PAC 2 e, em 2015, como PAC 2015-18). Para o PAC 2 os eixos prioritários foram alterados, passando de três para seis: Transportes, Energia, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida e Água e Luz para Todos. Para o PAC 2015-18, retornou-se aos três eixos presentes no PAC 1: infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana.

fortalecimento da regulação, na gestão de instrumentos financeiros, na parceria entre o setor público e o investidor privado e na articulação entre os entes da federação. Seus programas, projetos e ações estão organizados a partir de três eixos[11]: infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana (BRASIL, 2007).

Concebido para o quadriênio 2007-2010 (PAC 1), ele foi reordenado para o período 2011-2014 (PAC 2) e continua em vigor até o momento (PAC 2015-2018). O Programa é coordenado no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC) e possui uma estrutura de gestão[12] que envolve todos os ministérios implicados, bem como as empresas públicas envolvidas, respondendo diretamente à Presidência da República, no que se refere às ações de governo, e ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, no tocante às relações com a sociedade civil.

Os dados do Quadro 1, retirados dos Balanços Quadrimestrais[13], dão uma noção dos valores envolvidos no PAC, de 2007 a 2016. São utilizados os valores constantes nos balanços finais do PAC 1 (11º balanço, de dezembro de 2010), do PAC 2 (dezembro de 2014) e o 3º balanço do PAC 2015-2018, de dezembro de 2016, sem atualizações.

O quadro evidencia somas expressivas de investimentos nas diferentes áreas definidas como prioritárias, praticamente dobrando o investimento público e ampliando significativamente o privado, na comparação com períodos anteriores ao lançamento do PAC (BRASIL, 2010, 2014). Destaca-se também que os investimentos no eixo Social e Urbano, no qual se incluem políticas e programas voltados para o desenvolvimento com inclusão social e melhoria das condições de vida da população, ocupam a primeira posição nos três períodos analisados. Os resultados, em termos de indicadores econômicos e sociais, experimentados pelo país, especialmente durante a vigência do PAC 1 e 2, estão diretamente

11 O Eixo da Infraestrutura Logística agrega ações nas áreas de rodovias, ferrovias, portos, hidrovias, marinha mercante e aeroportos. O Eixo da Infraestrutura Energética compreende ações de geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e combustíveis renováveis. O Eixo de Infraestrutura Social e Urbana agrega ações na área do programa Luz para Todos, na área de Habitação (produção de moradias, assistência técnica, urbanização de favelas, financiamento habitacional – SBPE e Pessoa Física) e saneamento básico.

12 Detalhes sobre a estrutura de gestão podem ser encontrados em . Na página também constam os balanços quadrimestrais, nos quais são elencadas todas as ações, valores envolvidos e andamento das obras. Já foram publicados, desde 2007 até junho de 2017, 26 balanços.

13 Os 26 balanços e os relatórios estão disponíveis em http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais

associados à proposta de políticas públicas implantadas pelo governo brasileiro. (CALIXTRE, BIANCARELI e CINTRA, 2014). Com o PAC, o governo brasileiro recolocou o Estado como agente decisivo na agenda do desenvolvimento, estabelecendo, com o mercado, um conjunto de relações híbridas e complexas que ainda carecem de maiores estudos e análises (Quadro 1).

Quadro 1 – Valores aplicados no PAC – 2007 a 2016, em reais

Informação Básica	PAC 1: 2007-2010	PAC 2: 2011-2014	PAC 2015-2018
Previsão inicial de investimentos	503,9 bilhões, ampliados para 657 b.	1,59 trilhão	1,4 trilhão
Investimentos realizados	619 bilhões – Estatal: 202 b. – Privado: 128 b. – Orç. Geral União: 55 b. – Financ. ao setor público: 7 b. – Financ. a pessoa física: 216,9 b. – Contrapartidas estados e munic,: 9,3 b.	1,008 trilhão – Estatal: 261,2 b. – Privado: 185,7 b. – Orç. Geral União: 111,4 b. – Financ. ao setor público: 17, 7 b. – Financ. Habit. : 341 b. – Minha Casa Minha Vida: 85,5 b. – Contrapart. estados e munic.: 2,5 b.	386,6 bilhões – Estatal: 107,2 b. – Privado: 83 b. – Orç. Geral União: 89,3 b. – Financiamentos: 101,9 b. – Contrap. estados e munic.: 5,2 b.
Saldo: previsto e não aplicado	38 bilhões	582 bilhões	1, 013 bilhões
Ações concluídas	Até dez. 2010 – 444 b. – Logística: 65,4 b. – Energia: 148,5 b. – Social e Urbano: 230 b.	Até dez. 2014 – 796,4 bilhões. – Transportes: 66,9 b. – Energia: 253,3 b. – Água e Luz para Todos: 10,3 b. – Minha Casa Minha Vida: 449,7 b. – Cidade Melhor: 10,7 b. – Comunidade Cidadã: 5,5 b.	Até dez. 2016 – 172,7 bilhões: – Logística: 12,7 b. – Energia: 77,4 b. – Soc. e Urb.: 82,6 b.

Fonte: BRASIL (2010, 2014 e 2016) – organizado pelos autores.

As críticas ao PAC também são intensas e recorrentes, tanto em seus fundamentos macroeconômicos que não rompem com os princípios neoliberais (SANTOS et al., 2010), quanto na sua concepção, nos programas prioritários, investimentos realizados e resultados obtidos (RODRIGUES; SALVADOR,

2011). O PAC surgiu como uma promessa de retorno do Estado como indutor do crescimento econômico de forma planejada, porém, apesar da propaganda desenvolvimentista, apresentou-se como um programa pontual, com recursos limitados, com execução orçamentária bem abaixo do previsto, com baixa efetividade como multiplicador de investimentos privados na economia, servindo para a manutenção da política econômica vigente que privilegia o capital (RODRIGUES; SALVADOR, 2011). As desonerações tributárias e as medidas institucionais adotadas no âmbito do PAC acabaram contribuindo para a apropriação indireta de recursos do fundo público que seriam remetidos ao financiamento de políticas sociais, especialmente a educação e a seguridade social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto desenvolvimentista brasileiro tem sua primeira ocorrência a partir da crise do modelo agrário exportador e da necessidade de construir alternativas capazes de enfrentar os problemas socioeconômicos e político-culturais de uma sociedade marcada por históricas desigualdades. Tal ocorrência se efetiva ao longo das décadas de 1930 a 1950, em seu substrato econômico e ideológico, com a presença de concepções do positivismo, do *keynesianismo*, do estruturalismo cepalino e das críticas ao liberalismo e ao socialismo. Apresenta, como núcleo central da proposta, o protagonismo do Estado na concepção, no planejamento e na execução da política econômica, fundada no desenvolvimento da indústria e no fortalecimento do mercado interno, com vistas a implantar um projeto nacional na direção da superação dos problemas econômicos e sociais, nos marcos do sistema capitalista.

O Plano de Metas representou o momento áureo do desenvolvimentismo clássico brasileiro, pois viabilizou a implantação de um projeto identificado com a ideologia desenvolvimentista dominante no período que propalava a necessária modernização das atividades produtivas, das relações sociais e das instituições como fatores essenciais para inserir o Brasil na dinâmica das modernas nações capitalistas. A ação incisiva do governo JK no sentido de garantir uma hegemonia política consistente e capaz de implantar medidas de promoção do desenvolvimento da indústria, modernização da infraestrutura produtiva, integração das diferentes regiões em uma economia nacional e articulação entre

o capital nacional e o internacional, fez com que o Brasil desse passos significativos na transição de uma economia agrária exportadora para uma economia urbano-industrial, ainda que inserida, de forma dependente e associada, no circuito do capitalismo internacional.

Sem dúvidas que, independentemente das disputas político-partidárias e ideológicas, tradicionalmente muito frequentes nos estamentos de poder brasileiro, os resultados do plano de metas quanto ao desenvolvimento econômico transformaram as relações societárias e a cena urbana e rural do País, bem como o alcance de sua inserção internacional.

A retomada de discussões, debates e consequentes formulações de políticas de corte desenvolvimentista ocorre na primeira década do século XXI. Esses fóruns, efetivamente, se propositam na esteira da crise das formulações de políticas econômicas e sociais implantadas com base no ideário neoliberal na última década do século XX. Desses fóruns, emergem dois grupos que divergem na formulação das políticas, mas não em seu conteúdo. Identifica-se, neste ponto, a tradicional díade brasileira: situação e oposição. Sendo que os teóricos adeptos a situação entende a formulação de políticas na perspectiva do social desenvolvimentismo, enquanto que os identificados com a oposição contra-argumentam com a concepção de políticas que fundamentam a lógica novo-desenvolvimentismo. Assim, os teóricos de oposição mantêm a centralidade no econômico, afirmando que somente será possível pensar em um projeto nacional capaz de realizar as mudanças estruturais necessárias, manter o crescimento sustentado da economia a taxas elevadas e viabilizar a disseminação da riqueza pelos diferentes estratos da população, a partir de um Estado e um mercado fortes e de uma política macroeconômica adequada. Já os teóricos identificados com a situação trabalham com a ideia do social como eixo do desenvolvimento, efetivado pela ação incisiva do Estado na regulação do mercado, na condução dos investimentos e na implantação de política fiscal e tributária de modo a ativar um círculo virtuoso do crescimento e possibilitar a implantação de conjunto consistente de políticas e programas sociais na direção da proteção, da promoção e da infraestrutura, capazes de viabilizar a inserção produtiva, a distribuição de renda e a inclusão social. O PAC representou o programa de referência desta retomada do desenvolvimentismo, na medida em que recolocou o Estado como agente indutor do desenvolvimento, em diálogo com o mercado e a

sociedade civil, e apresentou resultados expressivos em termos de indicadores sociais e econômicos.

Resta evidente, no entanto, que as propostas desenvolvimentistas, por mais que incluam preocupações sociais, possuem centralidade no econômico e se mantêm afetas aos limites do capitalismo. As ações do Estado, especialmente no manejo das políticas públicas, são sensíveis ao arranjo de forças hegemônicas no contexto histórico específico e acabam por contribuir para o processo de reprodução do capital.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Pedro P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. O Desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo et al. **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras**. Rio de Janeiro: Caixa Econômica Federal, 2011, p. 15-22.

BRASIL. **Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek:** estado do plano de desenvolvimento econômico em 30 de junho de 1958. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1958.

BRASIL. **Balanço PAC – 1º ano.** O crescimento passa por aqui. Brasília: Ministério do Planejamento, 2007.

BRASIL. **Balanço PAC 4 anos 2007-2010.** Brasília: Ministério do Planejamento, 2010.

BRASIL. **PAC – 3º Balanço 2015-2018**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 145-165, jul-dez. 2016.

CALIXTRE, André B.; BIANCARELLI, André M.; CINTRA, Marcos A. M. (Org.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, p. 29-78.

CARDOSO JUNIOR, José C.; NAVARRO, Cláudio A. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).** Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

CARDOSO, Miriam L. **Ideologia do desenvolvimento – Brasil:** JK-JQ. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

CARNEIRO, Ricardo de M. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. 2012.

COSTA, Everaldo B. da; STEINKE, Valdir A. Brasília meta-síntese do poder no controle e articulação do território nacional. **Scripta Nova**. Brasília, nº 493(44), p. 01-27, 2014.

DIAS, José L. de M. O BNDE e o plano de metas – 1956/61. In: BNDES. **O BNDES e o plano de metas.** Rio de Janeiro: BNDES, 1996, p. 31-153.

FONSECA, Pedro D. C. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, André B.; BIANCARELLI, André M.; CINTRA, Marcos A. M. (Org.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, p. 29-78.

GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Tradução de Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

JARDIM, Maria C.; SILVA, Márcio R. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**: neodesenvolvimentismo? São Paulo: UNESP, 2015.

LAFER, Celso. **JK e o programa de metas, 1956-1961**: processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

LESSA, Carlos. **15 Anos de Política Econômica**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MENDONÇA, Sônia R. de. Estado e Políticas públicas: considerações político-conceituais. **Outros Tempos**, São Luís (MA), vol. 1 esp., 2007, p. 1-12.

MERCADANTE OLIVA, Aloizio. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil**: análise do governo Lula (2003-2010). Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 2010.

MOLO, Maria de L. R. Desenvolvimentismos, inclusão social e papel do Estado. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 131-143, jul./dez. 2016.

NETTO, José P. Crise do capital e consequências societárias. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul/set. 2012.

PFEIFER, Mariana. O "social" no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, out./dez. 2014.

RABELO, Ricardo F. Plano de Metas e consolidação do capitalismo industrial no Brasil. **E & G Economia e Gestão,** Belo Horizonte, v. 2 e 3, n. 4 e 5, p. 44-55, dez. 2002/jul. 2003.

RODRIGUES, Taíla A.; SALVADOR, Evilasio. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011.

ROTTA, Edemar. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado em Serviço Social), PPGSS/PUCRS, Porto Alegre, 2007.

SANTOS, Cleusa et al. PAC: uma orientação neoliberal para as políticas sociais – gestão dos direitos ou dos negócios do social? **Ser Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 116-46, jan./jun. 2010.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz F. de; MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, vol. 27, nº 4 (108), p. 507-524, out./dez. 2007.

SILVA, Maria E. B. R. **O Estado em Marx e a teoria ampliada do Estado em Gramsci**. 2015. Disponível em: https://www.unicamp.br/cemarx/ANAIS%20IV%20COLOQUIO/comunica%E7%F5es/GT2/gt2m5c5.pdf. Acesso em: 23 maio 2017.

SILVA, Ricardo. Planejamento econômico e crise política: do esgotamento do plano de desenvolvimento ao malogro dos programas de estabilização. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 14, p. 77-101, jun. 2000.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.

CAPÍTULO 6

DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO DA CRISE DA MODERNIDADE

Diego Guilherme Rotta[1]
Edemar Rotta[2]

INTRODUÇÃO

Este capítulo busca estabelecer uma reflexão a respeito da relação entre propostas de desenvolvimento em disputa no cenário da crise da modernidade e as possibilidades que apontam para a compreensão dos direitos humanos. Refletir sobre direitos humanos na realidade atual, tanto brasileira quanto mundial, requer visualizar um contexto contraditório e até paradoxal. Ao mesmo tempo, neste cenário, convivem tendências de defesa extremada dos direitos com

1 Doutorando (bolsista CAPES/PROSUC) em Direito no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito (URI – *Campus* Santo Ângelo). Mestre em Direito. Especialista em Direito Público. Advogado. Contato: dg_rotta@hotmail.com

2 Doutor em Serviço Social. Mestre em Sociologia. Professor da UFFS. Pós-Doutorando (PUCRS). Contato:erotta@uffs.edu.br

tendências extremadas de atentados a estes direitos. O contexto atual demonstra uma instabilidade acentuada, na direção do que Beck (2003) chama de "sociedade do risco". Por outro lado, surgem propostas alternativas a esse contexto global desalentador. A crise dos dois "grandes modelos" construídos pela humanidade na segunda metade do século XX, o capitalismo e o socialismo, recolocou o debate a respeito dos rumos da atual civilização humana. A tentativa neoliberal de apresentar uma solução também apresenta sinais de esgotamento[3], pois acentuou a instabilidade, as desigualdades e os conflitos.

> A ideia de justiça do mercado, no entanto, do ponto de vista prático, não tem produzido os benefícios que os seus ideólogos delirantemente espalharam pelo mundo a partir dos grandes centros financeiros internacionais – que estamos em um período de grande crescimento econômico e de enorme prosperidade para todos. Ao contrário disto, temos, por um lado, um aumento da miséria, da concentração de renda, das possibilidades concretas de desagregação social, um gigantesco aumento da violência, um profundo desencanto, e, por outro, o retorno do *status* de pura mercadoria como um critério relevante para a alocação de preços e de recursos – o que significa, em termos práticos, que estamos vivendo um momento de (re)mercadorização das diversas esferas das sociedades atuais e do abandono da cultura democrática e da cultura da igualdade" (BEDIN, 2002, p. 182).

A crise dos dois grandes modelos assentados nos pilares da modernidade vem delineando um conjunto de transformações societárias globais que são analisadas por diversos autores, a partir de diferentes visões teóricas, que apontam para alguns rumos possíveis que a sociedade mundial poderá tomar. Conforme Kumar (1997), o debate a respeito da crise e dos rumos que a sociedade mundial poderia tomar começam a ganhar corpo nos primeiros anos da década de 1960, especialmente na Europa. De acordo com Masi (1999), os "rótulos" atribuídos à sociedade atual são mais de trezentos e já foram editados mais de mil títulos tentando entender o que se passa e onde poderemos chegar.

Nascimento (1998) destaca que, nas ciências sociais, esse debate tornou-se mais intenso com as reflexões de Lyotard sobre o fim da modernidade e a pós-modernidade e comas de Daniel Bell sobre a sociedade pós-industrial. Na medida em que os debates se acentuavam, a questão central levantada girava em torno do fim ou não da modernidade e sobre até que ponto se poderia falar de

3 Vide Sader (1998) e Belluzo (1997), entre outros.

uma nova sociedade para além do projeto da modernidade. De um lado, estão os que proclamam o fim da modernidade e apregoam o desenvolvimento da pós-modernidade (Lyotard, McLuhan, Baudrillard, Derrida, Foucault, Stanley Fisch, Miller e outros). De acordo com Kumar (1997, p. 143), o comum entre eles é que pregam o "fim das metanarrativas", entendidas como os grandes esquemas histórico-filosóficos de pesquisa e perfectibilidade criados pela era moderna e que sustentaram o projeto civilizacional a partir do renascimento e do iluminismo.

De outro lado, estão os que alegam que o processo em curso aponta para o questionamento dos fundamentos da modernidade, mas isso não significa, necessariamente, o seu fim. Nesse grupo se pode incluir Ulrich Beck, Richard Sennett, Erick Hobsbawm, Zygmunt Bauman, David Harvey, Daniel Bell, Adam Schaff, Alain Touraine, Jürgen Habermas, Claus Offe, Manuel Castells, Boaventura Santos, Ricardo Antunes, entre outros.

Essa visão, de forma alguma, é homogênea, mas "nos interstícios e distonias entre uma e outra corrente reside, contudo, o consenso sobre uma mudança no interior da modernidade e o dissenso sobre sua natureza" (NASCIMENTO, 1998, p. 74).

Este capítulo está organizado em duas partes que se articulam e procuram dar conta do desafio proposto. Na primeira parte se faz uma reflexão sobre a crise da modernidade, visando identificar seus fundamentos e quais são os desafios que ela apresenta na construção de novos processos e novas relações sociais. Na segunda, reflete-se sobre a possível relação entre direitos humanos e desenvolvimento, com enfoque especial para as propostas alternativas que nascem a partir da crise da Modernidade.

A CRISE DA MODERNIDADE E OS DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE NOVOS PROCESSOS E RELAÇÕES SOCIAIS

Entende-se, neste texto, que as transformações que se processam no cenário nacional e internacional não significam o fim da modernidade, mas um profundo questionamento em suas bases. Esse processo exige uma reflexão consistente para buscar um entendimento do que vem ocorrendo, suas causas e quais são as possibilidades em direção a um novo projeto societário, capaz de superar as contradições evidenciadas no projeto moderno. Projeto este que se originou

dos ideais do renascimento, da reforma e do iluminismo, perpassado por ideias de igualdade, liberdade, fraternidade, solidariedade e humanidade, que foram comprometidas e, muitas delas, abandonadas ou relativizadas, em detrimento dos interesses do capital. A compreensão clara do processo e seus desafios para pensar a relação entre direitos humanos e desenvolvimento exige que sejam retomadas algumas reflexões básicas presentes nos estudos das áreas das ciências humanas, sociais e sociais aplicadas, principalmente. A linha de reflexão a ser adotada, neste texto, está relacionada ao segundo grupo de autores, expressos na introdução.

Na visão de Hobsbawm (1995), o processo "titânico" de desenvolvimento do capitalismo no decurso dos últimos três séculos gerou um abismo intransponível entre riqueza e a miséria, tanto entre países, quanto entre pessoas num mesmo país. Os mecanismos de regulação e controle, desenvolvidos pelos Estados Nacionais, foram profundamente abalados pela globalização. O desenvolvimento da economia de mercado corroeu as políticas públicas e sociais que garantiam direitos historicamente conseguidos pela luta da classe trabalhadora. As guerras ideológicas e religiosas assumiram proporções alarmantes. Comesses fenômenos, chegamos ao final do século XX numa "complexa crise", numa "desordem global", para a qual "ninguém tinha, nem dizia ter soluções" (p. 537).

Ulrich Beck (2003), por sua vez, entende que essa crise é decorrente da corrosão dos fundamentos da primeira modernidade em razão da globalização econômica, política, social e cultural que abala as sociedades do Estado Nacional, do individualismo institucionalizado que abala as sociedades grupais coletivas; da intensificação tecnológica e a crise ecológica que abala a distinção entre sociedade e natureza e leva a uma "sociedade mundial do risco" e do capitalismo digital-virtual, que esvazia o conceito de sociedade do trabalho. Para ele, estamos numa fase de desenvolvimento da sociedade moderna em que "os riscos sociais, políticos, econômicos e individuais tendem cada vez mais a escapar das instituições para o controle e a proteção da sociedade industrial" (p. 15).

Em seu entendimento, essas mudanças são "efeitos colaterais" da própria modernidade radicalizada e desafiam para que se desenvolvam novos conceitos e novas instituições sociais e políticas capazes de produzir respostas adequadas a tais desafios. Por isso, as categorias desenvolvidas para lidar com a primeira modernidade estão superadas. São hoje "categorias zumbis". É preciso criar novas

categorias, capazes de dar conta dessa nova realidade. Nesse sentido é que ele propõe a teoria da Segunda Modernidade, que não é uma nova periodização e nem quer dizer que a modernidade acabou, mas pressupõe uma "comunhão de modernidades". Em alguns aspectos há de se supor uma continuidade (dos caminhos do desenvolvimento, dos direitos humanos e civis, dos valores e pressupostos da democracia), em outros alteram-se fundamentalmente (o nacionalismo metodológico e o domínio do Ocidente, inclusive nas ciências sociais, devem ser superados por um cosmopolitismo metodológico).

Essa visão cosmopolita exige que se articule o global e o local, se reconheçam e se valorizem as diversidades, se entenda que o meio ambiente é um problema mundial, se construa uma nova forma de governança transnacional, com participação efetiva dos diversos atores públicos e da sociedade civil organizada, capaz de impulsionar a democracia e a justiça global(a paz eterna do iluminismo, ou o estado mundial *kantiano*), se redistribuam os direitos de soberania em três direções que transponham o âmbito dos estados individuais (para dentro, na sociedade – para baixo, no plano local e para fora, nas novas redes de decisão e nos "pontos-chaves" das arenas políticas transnacionais).

Em direção muito semelhante pensa Octávio Ianni (1995 e 1996), ao referir que as teorias produzidas sobre o desenvolvimento das sociedades alicerçam-se na ideia de sociedade nacional ou, no máximo, na relação entre Estados Nacionais. É preciso superar a dimensão do nacional para pensar em dimensões planetárias. Isto não quer dizer que seja preciso abandonar ou suprimir a ideia do nacional, do regional e até do local, mas é preciso repensá-los a partido global. "O local e o global determinam-se reciprocamente, algumas vezes de modo congruente e consequente, outras de modo desigual e desencontrado. Mesclam-se e tencionam-se singularidades, particularidades e universalidades" (IANNI, 1995, p. 17).

Essa complexa crise, para o sociólogo e filósofo francês Edgar Morin (1995), é decorrência do próprio projeto da modernidade. Esse projeto, fundado no trinômio "ciência-técnica-indústria", conduziu a humanidade a uma profunda "crise de civilização", a uma "nova barbárie", a uma "agonia planetária". Ele admite que a tecnociência produziu verdadeiras maravilhas, talvez nunca imaginadas, mas também é o núcleo e motor da agonia planetária. A lógica da máquina artificial com sua eficácia, calculabilidade, predizibilidade, especialização, rapidez, entre

outros aspectos, invadiu as estruturas sociais, as instituições, os relacionamentos pessoais e intergrupais e até mesmo a vida cotidiana. "Precisamos nos livrar do paradigma pseudo-racional do *homo sapiens faber* segundo o qual a ciência e a técnica assumem e levam a cabo o desenvolvimento humano" (p. 97). É o momento para repensar possibilidades de desenvolvimento que coloquem o humano como elemento fundamental. Por isso é preciso uma reforma do pensamento, uma revolução mental capaz do pensamento complexo que gere uma nova visão do ser humano, da natureza e da sociedade.

O sociólogo português Boaventura de Sousa Santos (1999 e 2000) entende que vivemos um tempo de transição paradigmática, no qual o paradigma sociocultural da modernidade ocidental entra em sua crise final, tanto na dimensão epistemológica como na societal. Um elemento central dessa crise está evidenciado na crise do contrato social, fundamento básico da sociedade moderna. O contrato social fundou a passagem do Estado Natural para o Estado Social e esteve assentado na cidadania territorialmente fundada, na inclusão dos indivíduos e suas associações (excluindo a natureza) e na definição de que somente os interesses estabelecidos na sociedade civil seriam objeto de contrato. Esse contrato tornou-se a base da racionalidade social e política da modernidade. Os critérios que ele estabelecia passaram a ser referência para a organização da economia, da política, da sociedade e da cultura.

Ele ressalta, porém, que os critérios de inclusão também definiam, claramente, critérios de exclusão. As transformações em curso a partir da década de setenta, do século XX, além de abalar os critérios de inclusão, acentuaram os de exclusão, demonstrando os limites do contrato social da modernidade e exigindo sua redefinição. Embora este seja um cenário difícil, é preciso reconstruir ou reinventar um espaço-tempo que favoreça e promova a deliberação democrática. É preciso construir um "Novo Contrato Social" mais inclusivo, não apenas das pessoas, mas também da natureza; mais conflitual, não incluindo apenas por critérios de igualdade, mas também pela diferença; não confinado no espaço-tempo nacional, mas incluindo o local, o regional e o global; não assentado em distinções rígidas entre Estado e Sociedade Civil, entre economia, política e cultura, entre o público e o privado.

Na compreensão de Manuel Castells (1999, 2000 e 2001), a revolução tecnológica, a crise do capitalismo e do estatismo e o apogeu dos movimentos sociais

desencadearam um conjunto de transformações na sociedade mundial em direção ao que ele denomina a “sociedade em rede”. A produtividade e a competitividade passaram a ser vistas em novas bases; a produtividade, pelo grau de inovação, e a competitividade, fundada na flexibilidade. Mudou a configuração do capital, com ênfase nos mercados financeiros globais que funcionam como o “centro nervoso” do capitalismo informacional. O ser humano produzirá mais e melhor com esforço muito menor, mas a distribuição dependerá do acesso à educação e da organização social, da política e das políticas.

A perda da rede de seguridade estatal leva a um processo de exclusão cada vez mais acentuado. A lógica do mercado global convive e tensiona a experiência humana individual. Os excluídos tendem a reagir, quer via organizações legítimas, quer por conexões perversas (crime global) e até mesmo pelos fundamentalismos. A produção de novas formas de sociabilidade, fundadas na relação, evidenciam a crise generalizada do patriarcalismo. As instituições perdem cada vez mais o poder de controle sobre os indivíduos e os movimentos, dando origem às “identidades autônomas em construção”. A passagem de uma identidade de resistência para uma identidade de projeto aumenta a necessidade de aprender a conviver com diferenças ideológicas, de compromisso político e de prática social (CASTELLS, 2001).

No entender de Ricardo Antunes (1995 e 2000), o que vem ocorrendo é um conjunto de transformações na lógica do sistema produtor de mercadorias que converte a concorrência e a busca da produtividade num processo destrutivo que tem gerado uma imensa precarização do trabalho. A crise do fordismo/*taylorismo*/*keinesianismo* desencadeou um processo de reestruturação produtiva, visando substituir ou reestruturar o padrão produtivo para retomar os níveis de acumulação. Com isso, expande-se a flexibilização, as formas de trabalho parcial, terceirizadas e precarizadas e o desemprego estrutural, intensificando a extração do sobretrabalho em tempo cada vez mais reduzido. Isso gera fortes impactos na classe trabalhadora: fragmentação, desestruturação, desorganização e perda de referências.

Ele reitera, no entanto, que essas transformações não significam o fim da modernidade e nem o fim da compreensão do trabalho enquanto “proto forma do social”. Enquanto vivermos numa sociedade produtora de mercadorias e regida pela lógica do capital, as relações que emergem do mundo do trabalho

tendem a ocupar lugar privilegiado na estruturação das relações sociais. Se vive uma crise da sociedade do trabalho abstrato, estranhado, fetichizado, e, portanto, sua superação em direção a uma sociedade emancipada, fundada no trabalho concreto, supõe, além da redução da jornada de trabalho e a ampliação do tempo livre, uma "transformação radical do trabalho estranhado em trabalho social que seja fonte e base para a emancipação humana, para uma consciência omnilateral" (ANTUNES, 1995, p. 80).

O economista Ladislau Dowbor (1998) entende que o processo de globalização alterou profundamente a dinâmica institucional que estrutura o projeto da modernidade, causando sérios problemas que precisam ser pensados de forma global. Entre essas transformações, ele destaca cinco tendências que parecem despontar como estruturadoras de nosso futuro: (1) as tecnologias avançam rapidamente enquanto as instituições correspondentes avançam lentamente, e essa mistura é explosiva; (2) a economia globaliza-se enquanto os sistemas de governo permanecem sendo de âmbito nacional, gerando uma perda global de governabilidade; (3) a distância entre pobres e ricos aumenta dramaticamente, enquanto o planeta encolhe e a urbanização junta os polos extremos da sociedade, levando a convívios contraditórios cada vez menos sustentáveis; (4) a urbanização deslocou o espaço de gestão do nosso cotidiano para a esfera local, enquanto os sistemas de governo continuam na lógica centralizadora; (5) as transformações estruturais do trabalho ocorrem, gerando exclusão social crescente.

Diante dessas transformações, Dowbor destaca que "a humanidade precisa urgentemente puxar as rédeas sobre o seu desenvolvimento, e dotar-se dos instrumentos institucionais capazes de efetivamente capitalizar os avanços científicos para um desenvolvimento humano" (p. 15-16). Essas perspectivas são refletidas na sequência.

Pensando a relação entre desenvolvimento e direitos humanos a partir da crise da Modernidade

O quadro de uma profunda crise do projeto da modernidade trouxe a discussão do desenvolvimento para o centro das preocupações. Reacendeu-se o debate entre os defensores de diversas teorias a respeito do desenvolvimento dos povos (MURTEIRA, 1990). Entre essas compreensões, pode-se destacar os

defensores da ideia de que o crescimento econômico por si é capaz de dinamizar e impulsionar as demais dimensões da sociedade. Para eles, a questão central que se coloca é como alcançar o crescimento econômico e possibilitar o desenvolvimento das forças produtivas. Ainda, a partir dessa linha de raciocínio, o desenvolvimento é o resultado de uma integração dinâmica da divisão do trabalho, da acumulação de capital e da inovação técnica (seguidores da teoria dos economistas clássicos ingleses: Ricardo e Adam Smith).

Outra sugestão de peso advém dos seguidores da teoria *schumpeteriana* que colocam nas mãos dos empreendedores e da inovação tecnológica o futuro da sociedade. Para eles, a força impulsionadora da economia moderna estaria nas mãos de pessoas "capacitadas" para conduzir a organização da produção e das relações sociais. Da mesma forma, os processos de inovação seriam capazes de dinamizar as relações produtivas e sociais, superando os entraves apresentados pelo capitalismo.

Uma terceira visão advém dos que apregoam a necessidade de uma concepção mais abrangente de desenvolvimento (em especial os seguidores da matriz estruturalista). Eles propõem a ideia de um crescimento econômico com melhor distribuição de renda, mais equidade social, maior participação política, mais respeito às diversidades culturais e maior atenção às especificidades regionais. O crescimento econômico, por si só, não consegue impulsionar as demais dimensões da sociedade e levar ao desenvolvimento, pois desenvolver-se é muito mais do que crescer economicamente. Desenvolver-se é melhorar a qualidade devida da população como um todo; é garantir suas necessidades fundamentais e efetivar a cidadania plena.

As reflexões desse último grupo são fortalecidas, no cenário internacional, a partir da divulgação do Relatório Brundtland (*Our Common Future*), publicado em 1987, como texto preparatório para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, e conhecido no Brasil sob o título "Nosso Futuro Comum". A ideia de desenvolvimento sustentável presente neste relatório chama a atenção para uma melhor distribuição das riquezas produzidas, a adoção de estilos de vida compatíveis com os recursos ecológicos do planeta e a preocupação com a garantia de vida para as gerações futuras.

> O atendimento das necessidades básicas requer não só uma era de crescimento econômico para as nações cuja maioria da população é pobre, como a garantia deque esses pobres receberão uma parcela justa dos recursos necessários para manter esse crescimento [. . .]. Para que haja um desenvolvimento global sustentável necessário que os mais ricos adotem estilos de vida compatíveis com os recursos ecológicos do planeta, quanto ao consumo de energia, por exemplo [. . .]. O desenvolvimento sustentável não é um estado de harmonia, mas um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras (ALMEIDA, 1997, p. 42).

Esse conceito, de acordo com Almeida (1997), representa um avanço em relação às concepções anteriores de desenvolvimento, mas permanecem algumas dúvidas, pois ele abriga uma "série heteróclita de concepções e visões de mundo", desde os críticos das noções de evolucionismo e modernidade até os defensores de um "capitalismo verde", que buscam no desenvolvimento sustentável um resgate da ideia de progresso e crença no avanço tecnológico. A discussão sobre o desenvolvimento sustentável estaria polarizada entre duas concepções principais: de um lado, aqueles que centralizam o "conceito/ideia" na esfera da economia como referência para pensar o social; de outro, aqueles que procuram quebrar a hegemonia do discurso econômico indo além do discurso instrumental e restrito que a economia impõe ao conceito/ideia. Essa segunda concepção procura introduzir elementos sociais, ambientais, políticos e culturais na compreensão do desenvolvimento.

Nesse sentido é que Viedermann (1995) afirma que as duas mais importantes e inter-relacionadas questões de sustentabilidade e desenvolvimento são "a economia global e a distribuição de poder entre os povos do mundo". Ele questiona se pode haver sustentabilidade na ausência de segurança econômica, garantia dos direitos fundamentais, condições de vida sustentáveis para todos os povos e participação popular na condução de seus assuntos. Defende a ampliação do conceito de sustentabilidade proposto pelo Relatório Brundtland de tal forma que incorpore a preocupação com a participação popular, com a segurança econômica e com o uso prudente dos recursos naturais e humanos:

> Sustentabilidade é um processo participatório que cria e persegue uma visão de comunidade que respeite e faça uso prudente de todos os seus recursos – naturais, humanos, criados pelos humanos, sociais, culturais, científicos, etc.

> A sustentabilidade busca garantir, até onde possível que as gerações presentes atinjam um alto grau de segurança econômica, e possam realizar a democracia e a participação popular no controle de suas comunidades, enquanto mantêm a integridade dos sistemas ecológicos dos quais toda vida e toda produção dependem, enquanto assumem responsabilidade pelas gerações futuras para prover-lhes de meios para sua realização, esperando que elas tenham a prudência e a inteligência de usar o que lhes é provido de maneira apropriada (VIEDERMANN, 1995, p. 147).

Em uma linha de raciocínio semelhante, Morin (1995) advoga a necessidade de rejeitar o "conceito subdesenvolvido de desenvolvimento" que fazia do crescimento tecnoindustrial a panaceia de todo o desenvolvimento antropossocial e destruía rapidamente as solidariedades locais e os traços originais das diferentes culturas. Da mesma forma, é preciso rejeitar a ideia de um progresso irresistível que cresce ao infinito e que, ao mesmo tempo em que eleva o nível de vida, pode estar degradando a qualidade de vida na medida em que degrada as relações pessoais e alimenta um mal-estar subjetivo, advindo da incerteza diante das possibilidades de futuro da civilização. A lógica do desenvolvimento fundado na "tecnociência" precisa ser superada, pois ela reduziu a lógica da "máquina viva" à lógica da máquina artificial. A lógica da máquina artificial se impôs inicialmente na indústria, depois atingiu o mundo administrativo e, por fim, apoderou-se de várias instâncias da atividade social. Essa lógica da máquina artificial está levando a humanidade a uma nova barbárie em que o principal problema é a "aventura descontrolada da tecnociência". O imperativo que se impõe neste final de século é a "sobrevivência da humanidade" e a "busca da hominização".

Sobrevivência da humanidade entendida enquanto necessidade de garantir e salvaguardar as diferenças culturais e naturais ameaçadas pelo processo de uniformização e destruição produzido pela tecnociência. A busca da hominização consiste na construção consciente das condições capazes de realizar a humanidade enquanto "comunidade de nações", de ver o nascimento de uma "sociedade/comunidade planetária dos indivíduos, das etnias, das nações". Nessa busca da hominização é que se reencontraria a noção de desenvolvimento, mas em seu "novo" sentido, ou seja, enquanto desenvolvimento humano.

> Cabe, portanto, retirar a noção de desenvolvimento de sua ganga economística. Não cabe mais reduzir o desenvolvimento ao crescimento, que, como disse Jean-Marie Pelt, 'tornou-se uma excrescência'. A noção de desenvolvimento deve

> tornar-se multidimensional, ultrapassar ou romper os esquemas não apenas econômicos, mas também civilizacionais e culturais ocidentais que pretendem fixar seu sentido e suas normas. Deve romper com a concepção do progresso como certeza histórica para fazer dele uma possibilidade incerta, e deve compreender que nenhum desenvolvimento é adquirido para sempre: como todas as coisas vivas e humanas, ele sofre o ataque do princípio de degradação e precisa incessantemente ser regenerado (MORIN, 1995, p. 108).

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento[4], adotada pela Resolução 41/128,da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 04 de dezembro de 1986, deixa claro que o desenvolvimento não é um processo meramente econômico e que a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento:

> Reconhecendo que o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes;
>
> [...] para promover o desenvolvimento, devem ser dadas atenção igual e consideração urgente à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.
>
> [...] reconhecendo que a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento e que essa política de desenvolvimento deveria assim fazer do ser humano o principal participante e beneficiário do desenvolvimento (TRINDADE, 1991, p. 154-155).

Analisando os dez artigos da Declaração, pode-se destacar alguns aspectos que são fundamentais quando se fala da relação entre desenvolvimento e direitos humanos: a pessoa humana é vista como o sujeito central de qualquer processo de desenvolvimento; todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente; o Estado tem o direito e o dever de formular políticas nacionais de desenvolvimento; os estados devem tomar medidas urgentes para eliminar violações dos direitos humanos dos povos e dos seres humanos individuais; todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes; deve ser assegurado a todos os cidadãos o acesso aos recursos básicos de educação, serviços de saúde, alimentação, habitação,

4 Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobreo-direito-ao-desenvolvimento.html

emprego e distribuição equitativa de renda. Fica claro que a construção do desenvolvimento é um compromisso coletivo, em que a esfera pública adquire uma relevância fundamental (LOPES, 1988).

Essas ideias são ratificadas na Declaração de Viena de 25/06/1993, na qual, em seus artigos 10 e 11, reafirma-se o direito ao desenvolvimento enquanto direito universal e inalienável e parte integrante dos direitos humanos fundamentais; a ideia da pessoa humana enquanto sujeito central do desenvolvimento; a preocupação ambiental desta e das futuras gerações; que todos têm direito a usufruir dos benefícios decorrentes do progresso científico e de suas aplicações práticas. A mesma declaração também reitera a necessidade de estabelecer acordos regionais e sub-regionais, bem como contar com o apoio das organizações da sociedade civil para a garantia dos direitos fundamentais do ser humano (LOPES, 1988).

Em reunião realizada no período de 25 a 27 de setembro de 2015, na sede das Nações Unidas em Nova York, os chefes de Estado e de Governo e os altos representantes adotaram a "Agenda 2030"[5], com novos objetivos de desenvolvimento sustentável globais (17objetivos e 169 metas), pautados na garantia dos direitos humanos, buscando alcançar o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões: econômica, social e ambiental; deforma equilibrada e integrada (parágrafo segundo).

Essas propostas necessitam de um pressuposto básico, bem explicitado por Mais (1999): recuperar a centralidade da política em relação à economia. Mas não a forma viciada e tradicional da política, e, sim, a política enquanto gestão coletiva da polis. Na dimensão expressa por Santos (1999, p. 66-74) de democratização do Estado e da esfera pública não estatal, fundamentais para a edificação de um "novo contrato social", ou por Giddens (2002), de uma "democracia dialógica", complementadas pela ideia de Beck (2003), de uma nova forma de governança transnacional, com participação efetiva dos diversos atores públicos e da sociedade civil organizada, capaz de impulsionar a democracia e a justiça global.

Isso começa pelo alargamento dos limites da democracia liberal tradicional e prossegue rumo a uma democracia de efetiva participação dos cidadãos nos processos de decisão. Através dos partidos, sindicatos, organizações profissionais, culturais e todas as entidades regularmente constituídas, as pessoas devem participar e decidir sobre a formulação e execução de políticas públicas. É

5 Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/.

preciso cercar o Estado de uma trama bem amarrada de associações, cooperativas, sindicatos, partidos, comunidades, clubes, etc., que tornem a democracia algo diário, normal, natural. A noção de direito humano como incondicional pode não se efetivar se ficar restrita às garantias legais, "porque o acesso concreto depende muito mais da cidadania popular do que de garantias legais" (DEMO, 2003, p. 107). Como diz Sader (2004), a garantia dos direitos, na fase atual da "era dos mercados", só pode se estruturar em torno da esfera pública: "o público representa exatamente o espaço da universalização dos direitos e, portanto, o espaço socialmente democrático [. . .]". (p. 09).

Ao recolocar a centralidade da política se está dando uma nova dimensão para a compreensão dos tratados e das convenções a respeito do próprio desenvolvimento e da defesa dos direitos humanos. Para Bobbio (1992), a questão crucial que se coloca hoje não é mais discutir a fundamentação dos direitos, quais são, quantos, qual sua origem e seus fundamentos, mas sim protegê-los, ou seja, lutar para que não fiquem apenas nos códigos e nas declarações, mas que adquiram efetividade prática. As Declarações são fundamentais para corroborar a ideia de que os povos, por mais diversos que sejam, possuem valores comuns e que precisam ser garantidos apesar dos contextos adversos que muitas vezes se apresentam. Nessa luta pela efetividade dos direitos, a centralidade da política é fundamental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações em curso no cenário nacional e internacional, especialmente ocorridas a partir das últimas décadas do século XX, tem evidenciado uma profunda crise do projeto da modernidade. Essa crise afeta seus princípios fundantes e suas propostas de sociedade decorrentes, tanto que muitos têm afirmado o fim da modernidade e o advento da pós-modernidade. As reflexões realizadas evidenciaram que a crise decorreu muito mais dos projetos societários que produziram uma interpretação dominante dos ideais da modernidade em nome dos interesses do capital, do que da falência dos ideais de liberdade, igualdade, solidariedade, fraternidade, humanidade e emancipação. A crise pode ser um espaço-tempo privilegiado para a revisão das interpretações produzidas e a construção de novos projetos societários.

Projetos estes que incorporem as críticas nascidas nesse contexto de crise da modernidade e sejam alimentados pelas novas compreensões dele emanadas. A afirmação das ideias de sustentabilidade, complexidade, multidimensionalidade, democracia de efetiva participação dos cidadãos nos processos de decisão, centralidade da política em relação à economia e desenvolvimento humano tem aberto a possibilidade de pensar a estruturação de projeto(s) de sociedade pautado(s) ou harmonizado(s) com os tratados e as convenções de direitos humanos. Avançar nessa direção requer que se retome a centralidade da política e que os grandes temas da humanidade sejam tratados em ambientes de deliberação democrática e participativa e não apenas movidos pela lógica do mercado e do capital.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jalcione; NAVARRO, Zander. **Reconstruindo a agricultura**: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: UFRGS, 1997.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho**? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. Campinas: UNICAMP; São Paulo: Cortez, 1995.

______. **Os sentidos do trabalho** – ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BECK, Ulrich. **Liberdade ou capitalismo**. Tradução de Luiz A. Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2003.

BEDIN, Gilmar Antônio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 3.ed. Ijuí: Unijuí, 2002.

BELL, Daniel. **O advento da sociedade pós-industrial**. São Paulo: Cultrix, 1987.

BELLUZO, Luiz Gonzaga. Globalização, Estado e capital financeiro. In: CARRION, Raul K. M.; VIZENTINI, Paulo F. (Org.). **Globalização, neoliberalismo, privatizações**: quem decide esse jogo? Porto Alegre: UFRGS, 1997.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 17.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura – **O poder da Identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

______. A era da informação: economia, sociedade e cultura – **Fim de Milênio**. v. 3. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

______. A era da informação: economia, sociedade e cultura – **A sociedade em rede**. v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DEMO, Pedro. Focalização de políticas sociais, debate perdido, mais perdido que a agenda perdida. **Serviço Social e Sociedade,** n. 76, ano XXIV, p. 93-117, São Paulo: Cortez, nov. 2003.

DIEGUES, Antônio C. **Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis**. Ecologia humana e planejamento em áreas costeiras. São Paulo: NUPAUB, 1995.

DOWBOR, Ladislau. Globalização e tendências institucionais. In: DOWBOR; IANNI; RESENDE (Org.). **Desafios da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 9-16.

GIDDENS, Anthony. A vida em uma sociedade pós-tradicional. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. 2.ed. São Paulo: UNESP, 2002, p. 73-133.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1994.

HOBSBAWM, Eric J. **Era do capital**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

______. **Era dos extremos**, o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, Octávio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

______. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. **Cadernos de Sociologia**. Porto Alegre: PPGS/UFRGS, 1995, p. 13-25.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua**. Um projecto filosófico. Tradução: Artur Morão. Coleção: Textos Clássicos de Filosofia. Covilhã: Universidade da Beira Interior. Disponível em: http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf. Acesso em: 13 mar. 2017.

KUMAR, Krishan. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna**, novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Tradução de Ruy Jungmann. Rio De Janeiro: Zahar, 1997.

LIPIETZ, Alain. **Audácia**: uma alternativa para o século XXI. São Paulo: Nobel, 1991.

LOPES, José R. de L. Direito, justiça e utopia. In: FARIA, José E. (Org.). **A crise do direito numa sociedade em mudança**. Brasília: UnB, 1988, p. 67-78.

MASI, Domênico. **A sociedade pós-industrial**. 2. ed. São Paulo: SENAC, 1999.

MORIN, Edgar; KERN, Anne B. **Terra-Pátria**. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: Sulina, 1995.

MURTEIRA, Mário. **Lições de economia política do desenvolvimento**. 2. ed. Lisboa: Editorial Presença, 1990.

NASCIMENTO, Elimar P. Globalização e exclusão social: fenômenos de uma nova crise da modernidade. In: DOUBOR; IANNI; RESENDE (Org.). **Desafios da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 74-94.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração e programa de ação de Viena**. 1993.

______. **Agenda 2030**. Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/. Acesso em: 20 jun. 2017.

PINHEIRO, Paulo S. Violência, direitos humanos e democracia no Brasil: o reino da impunidade. In: ARAÚJO, Ângela M. C. (Org.). **Trabalho, cultura e cidadania**. São Paulo: Scritta, 1997, p. 207-221.

SADER, Emir. Direitos e esfera pública. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, ano XXIV, nº 77, p. 05 – 10, abril de 2004.

______. Da privatização do Estado à privatização da esfera pública. In: VIZENTINI, Paulo F.; CARRION, Raul (Org.). **Século XXI, barbárie ou solidariedade**: alternativas ao neoliberalismo. Porto Alegre: UFRGS, 1998. p. 257-267.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente** – contra o desperdício da experiência. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

______. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: HELLER, Agnes et al. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1999, p. 33-75.

TRINDADE, Antônio A. C. **A proteção internacional dos direitos humanos**: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos. São Paulo: Saraiva, 1991.

VIEDERMAN, Stephen. A economia da sustentabilidade. **Cadernos de Estudos Sociais**. Recife: FJN/IPS, v. 11, n. 1, p. 141-168. jan/jun. 1995.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

CAPÍTULO 7

FUNDO PÚBLICO E POLÍTICAS SOCIAIS: CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO NOROESTE GAÚCHO

Edemar Rotta[1]

Ivann Carlos Lago[2]

Neusa Rossini[3]

Caroline Hentges[4]

Eduarda Klein[5]

1 Doutor em Serviço Social e Mestre em Sociologia (PUCRS). Professor da UFFS. Em estágio de Pós-Doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Contato: erotta@uffs.edu.br

2 Doutor e Mestre em Sociologia Política pela UFSC. Professor da UFFS. Integrante do Quadro Permanente do Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS. Contato: ivann@uffs.edu.br

3 Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS – *Campus* Cerro Largo. Graduada em Ciências Contábeis. Especialista em Gestão Empresarial. Assistente Administrativa na UFFS – *Campus* Cerro Largo. Contato: neusarossini@uffs.edu.br

4 Graduada em Administração (UFFS). Bolsista na pesquisa. Contato: caroline.hentges@hotmail.com

5 Graduada em Administração (UFFS). Bolsista PIBIC-UFFS. Contato: eduarda.k@hotmail.com

INTRODUÇÃO

O processo de reestruturação produtiva, sob a hegemonia do ideário neoliberal, acirrou a disputa pelo uso do fundo público, que passou, cada vez mais, a ser visto como mecanismo essencial de reprodução do capital, em detrimento à garantia de direitos dos cidadãos. A tradição do Estado Social, em suas múltiplas versões, constituída ao longo de mais de meio século, passou a ser responsabilizada pela crise e suas bases foram amplamente questionadas, abrindo um período de rediscussão do papel do Estado e da sua relação com o mercado e a sociedade civil.

No espaço acadêmico, esse processo de reestruturação e seus desdobramentos geraram ambiente profícuo para as mais diversas leituras[6], em especial no âmbito das ciências humanas, sociais e sociais aplicadas. Leituras que apontam as múltiplas dimensões da crise do capitalismo e do socialismo real, os interesses em jogo, as alternativas buscadas para a reestruturação e os impactos gerados nas dinâmicas de desenvolvimento das sociedades. A hegemonia do capital financeiro, a restrição de direitos à classe trabalhadora e o predomínio da lógica do mercado em detrimento à ação do Estado[7] despontam como aspectos fundantes do capitalismo reestruturado.

Nesse contexto, o estudo da realidade objetiva de aplicação do fundo público, por parte dos municípios, em políticas sociais, torna-se um tema instigante, necessário, complexo e elucidador de processos em curso. O presente capítulo apresenta resultados de estudos realizados no âmbito de Edital interno de fomento à pesquisa, da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Foca-se na análise da aplicação do fundo público municipal nas áreas de educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo, trabalho, previdência e assistência social[8]. Toma-se como referência a região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (RS), constituída por 77 municípios, agrupados em quatro Conselhos

6 Um panorama pode ser visto em Carrion e Vizentini (1997); Sola, Wilheim e Pereira (1999); Heller et al. (1999); Pochmann (2004); Iamamoto (2007); Harvey (2011); Chauí e Santos (2013); entre outros.

7 Oliveira (1998) deixa claro que a proposta de redução da ação do Estado feita pelos neoliberais se aplica, de forma especial, no que se trata à dimensão da garantia de direitos e de políticas voltadas aos trabalhadores, mas não naquilo que interessa ao processo de reprodução do capital.

8 O foco nestas áreas justifica-se pelo fato das mesmas representarem quase a totalidade dos recursos do fundo público aplicados no atendimento ao Artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

Regionais de Desenvolvimento (COREDES)[9]. Trabalha-se com dados secundários disponibilizados pelos municípios através da Secretaria do Tesouro Nacional.

O capítulo está estruturado em duas partes fundamentais. Na primeira, explicitam-se os fundamentos teórico-metodológicos que embasam a pesquisa. Na segunda, apresentam-se resultados obtidos e reflete-se sobre eles na perspectiva de articular fundo público, políticas sociais e interesses em disputa, a fim de encaminhar as possíveis conclusões.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A pesquisa referencia-se em quatro conceitos básicos e a relação entre eles: reestruturação produtiva, fundo público, políticas sociais e desenvolvimento. Tem-se presente a qualificada literatura disponível que evidencia o "estado da arte" em cada um deles (OLIVEIRA, 1998; POCHMANN, 2004; VEIGA, 2005; BEHRING, 2006 e 2010; IAMAMOTO, 2007; SALVADOR, 2010; HARVEY, 2011; CASTRO, 2012; CALISTRE, BIANCARELI e CINTRA, 2014; PFEIFER, 2014; SILVA, 2014), de forma que neste estudo a preocupação será orientada pela definição dos conceitos chaves que orientam a análise dos dados obtidos na pesquisa.

Entende-se por reestruturação produtiva o processo marcado por profundas transformações econômicas, sociais, políticas e culturais ocorridas na sociedade mundial com a crise do capitalismo e do socialismo real, a partir das três últimas décadas do século XX. Essas transformações afetaram: o modelo tecnológico (passagem da mecânica para a eletrônica e a robótica integrada, com a utilização de novos materiais e novos processos); a organização do processo produtivo (passagem do modelo fordista para a acumulação integrada flexível e intensiva); as relações de trabalho (passagem do emprego formal, com perspectiva de carreira no longo prazo, para os contratos de curto prazo, com maiores exigências de produtividade e flexibilização e com menos garantia de direitos); as formas de regulação (passagem de uma ação mais incisiva do Estado em direção a processos de liberalização e globalização crescentes); as estruturas sociais

9 Tendo como referência a proposta de regionalização implantada pelo governo do estado do Rio Grande do Sul, a partir de 1991, com a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE), tornados referência oficial de organização e planejamento a partir da Lei Estadual de nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Nesta proposta trabalha-se com o COREDES Celeiro, Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial.

(a rigidez é substituída pela flexibilidade; as metanarrativas dão lugar a projetos de curto prazo); as ideologias políticas (o ideário socialista e do Estado Social perde terreno para as ideias neoliberais); e as próprias noções básicas de compreensão da vida, dos direitos e da cidadania (mudança do foco da coletividade para a individualidade e a subjetividade) (ANTUNES, 1995; ROTTA, 2007; HARVEY, 2011).

Essas transformações levaram a uma hegemonia do capital financeiro e do ideário neoliberal, gerando profundos impactos na compreensão e gestão do fundo público (que incorpora novas funções para além das existentes no período de vigência do Estado Social, na direção da garantia de superávit para pagar juros da dívida pública), nas políticas sociais (com o predomínio de tendências para a seletividade, a fragmentação, a parceria público-privada e a orientação para a inserção no mercado ao invés do exercício da cidadania) e na própria visão de desenvolvimento (capital humano, liberdades individuais, modernização).

No que concerne à compreensão de fundo público, trabalha-se com a ideia de que ele "envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia" (SALVADOR, 2012, p. 07) e nas demais dimensões de organização da sociedade, quer via empresas públicas, política monetária, fiscal e tributária ou orçamento público, visando o desempenho de suas múltiplas funções (BEHRING, 2010). Trata-se de parte do trabalho excedente que é apropriado pelo Estado a fim de que ele desempenhe as atribuições que a correlação de forças sociais define como de responsabilidade do Estado. Os objetivos da política econômica e social, assim como a escolha dos mecanismos para sua implantação, estão diretamente ligados aos interesses de classe e envolvem negociações nas mais variadas e amplas arenas de disputa presentes na configuração de cada sociedade, em cada momento histórico.

O fundo público ocupa papel relevante na reprodução da força de trabalho sob o capitalismo, assim como também na garantia das condições de reprodução do capital. No caso brasileiro, Salvador (2010) refere que a estruturação do fundo público configura um Estado Social que não reduz a desigualdade, pois ele está assentado: em um financiamento regressivo, no qual quem mais contribui são os trabalhadores; em políticas sociais com padrão restritivo e básico, não universalizando direitos; e em uma distribuição desigual dos recursos no âmbito da seguridade social, possibilitando a transferência de recursos para o orçamento fiscal.

Com isso, o fundo público acaba contribuindo muito mais para a reprodução do capital do que para a redução das desigualdades e a garantia dos direitos dos cidadãos, invertendo uma das funções básicas do Estado nas sociedades modernas.

A garantia de direitos e a redução das desigualdades têm sido, historicamente, associadas à ideia de políticas sociais. As políticas sociais têm suas origens nos movimentos populares do século XIX, procurando responder aos conflitos surgidos na relação entre capital e trabalho, a partir da consolidação do capitalismo. Afirmaram-se ao longo do século XX, de forma especial, com as experiências de Estado Social[10]. Porém, o processo de reestruturação capitalista, fundado no ideário neoliberal, tem atribuído às políticas sociais e aos direitos conquistados pelos trabalhadores muitas das mazelas da crise do Estado e da própria reprodução do capital, exigindo revisões e supressões de políticas e de direitos. Neste contexto urge reafirmar a visão das políticas sociais como "o conjunto de provisões de necessidades sociais do cidadão que são incluídas como de responsabilidade social e pública" (SPOSATI, 2002, p. 38). Pensar as políticas sociais além de meros instrumentos para possibilitar o acesso a bens e serviços, mitigar conflitos, compensar desigualdades, viabilizar coerção, cooptação e controle, mas sim como instrumentos essenciais para garantir os direitos fundamentais do cidadão na perspectiva da emancipação e participação ativa na sociedade.

Ao realizar uma revisão da literatura a respeito das políticas sociais, Castro (2012) refere que não se pode falar da existência de uma definição inequívoca do que sejam políticas sociais, mas sim chama a atenção para o fato de que as diversas concepções adotadas por pesquisadores e formuladores de políticas estão preocupadas tanto com aspectos teóricos, quanto com aspectos ligados à prática concreta. Apesar das dificuldades e limitações no estabelecimento de um conceito, Castro (2012) entende a política social como "sendo composta por um conjunto de programas e ações do Estado[11] que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação dos elementos

10 Entendendo como diversas experiências de Estado (liberal, corporativista, conservadora, social democrata) que se desenvolveram no mundo a partir das ideias econômicas *keynesianas*, da discussão dos direitos sociais e da nova discussão da relação entre Estado, sociedade e mercado que se desenvolveu no contexto do pós-guerra (COUTO, 2004).

11 Pfeifer (2014) destaca que as políticas sociais, embora sendo atribuição fundamental do Estado, podem ser implementadas por instituições públicas estatais, públicas não estatais e até mesmo privadas, porém coordenadas por uma política pública articulada.

do mercado" (p. 1014). Para tornar isso possível, a política social busca realizar dois objetivos conjuntos: a proteção social e a promoção social.

Pfeifer (2014) retoma um aspecto muito caro à tradição de debate a respeito das políticas sociais e essencial na compreensão adotada nesta pesquisa, ao referir que "as políticas sociais respondem ao conjunto de necessidades sociais humanas" (p. 748), que são construídas e reconstruídas historicamente de acordo com o "grau" de desenvolvimento das sociedades. O centro das políticas sociais são as necessidades humanas e não as de reprodução do capital. Essa visão também é decisiva para orientar a compreensão de desenvolvimento.

Entende-se o desenvolvimento como um fenômeno multidimensional, que implica um processo de transformações da estrutura produtiva, das relações sociais, das instituições, da organização política, das bases culturais e da própria relação dos seres humanos com a natureza. O desenvolvimento é um fenômeno que acontece na dinâmica das relações sociais, como um processo social localizado, que conjuga crescimento econômico e melhoria das condições de vida da população como um todo, não sendo fruto do "espontaneísmo" ou apenas da ação de forças externas, mas produto das relações tensas e contraditórias que se estabelecem no interior das sociedades e na relação destas com as demais. Como tal é objeto dos jogos de forças, dos conflitos de classes, dos interesses dos diferentes grupos, das políticas públicas, dos governos e dos organismos nacionais e internacionais (POCHMANN, 2004; ROTTA, 2007).

Fagnani, Sarti e Cassiolato (2015) reiteram que o desenvolvimento é

> [...] um processo que combina, simultaneamente, (i) crescimento econômico e transformação das bases técnicas do sistema produtivo, e (ii) redistribuição de renda e redução das desigualdades sociais e regionais, sustentabilidade ambiental, aperfeiçoamento da democracia e afirmação dos interesses estratégicos nacionais e da soberania do Estado brasileiro (p. 05).

Ao destacar o caráter combinado e simultâneo do processo econômico com as demais dimensões (social, política, cultural e ambiental), se está afirmando uma visão de totalidade, bem ao inverso da compreensão neoliberal que orienta o processo de reestruturação capitalista, centrada no econômico e no processo de reprodução do capital. Essa visão de totalidade e de complexidade do desenvolvimento remete ao enfoque histórico-estrutural, na tradição de Celso Furtado

e Raúl Prebisch, amplamente conhecidos pela trajetória junto à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)[12]. Furtado (2000) destaca que a ideia de desenvolvimento, a partir do enfoque histórico-estrutural, possui, pelo menos, três dimensões. A primeira refere-se ao incremento da eficácia do sistema social de produção, na medida em que ele, mediante a acumulação e o progresso técnico, eleva a produtividade de sua força de trabalho. A segunda relaciona-se à satisfação das necessidades humanas elementares da população no sentido de garantir a dignidade e promover a cidadania. A terceira diz respeito ao projeto ideológico de futuro, à consecução dos objetivos definidos na esfera política e de interesses de grupos e classes sociais. Por isso Furtado reitera que só haverá verdadeiro desenvolvimento onde existir um projeto social subjacente.

A relação entre políticas sociais e propostas de desenvolvimento, mesmo que existente de forma clara a partir do advento do Estado Moderno (ROTTA, 2007), afirmou-se como campo de estudo das ciências sociais e sociais aplicadas a partir da segunda metade do século XX, com as experiências do Estado Social. As diversas experiências de Estado Social buscaram construir propostas de desenvolvimento fundadas em uma nova compreensão da relação entre o mercado, o Estado e a sociedade, na direção da regulação, do controle e do compromisso negociado (HOBSBAWM, 1995). As políticas sociais foram utilizadas pelo Estado como instrumentos essenciais neste processo, assumindo finalidades e configurações diversas, de acordo com contextos e jogos de forças específicos das diferentes formações sociais.

Com a crise do Estado Social e a ascensão do ideário neoliberal, que se tornou base do processo de reestruturação capitalista, as propostas de desenvolvimento que se tornaram hegemônicas em nível mundial acentuaram o viés da seletividade, da focalização, da compensação das desigualdades, da parceria, da descentralização e do uso das políticas sociais como estratégias de competição entre pessoas, regiões e países. Por outro lado, as críticas ao ideário neoliberal fazem emergir propostas alternativas de desenvolvimento que advogam a necessidade de políticas sociais que garantam a redistribuição de renda, a inclusão (social, econômica, política, cultural e tecnológica), a cidadania e a participação ativa dos sujeitos na sociedade. O embate entre estas duas grandes perspectivas

12 Informações podem ser obtidas em: http://www.cepal.org/pt-br

tende a marcar a discussão da relação entre políticas sociais e desenvolvimento no contexto atual (ROTTA et al., 2016).

COMPREENSÃO METODOLÓGICA E INFERÊNCIAS EVIDENCIADAS NA ANÁLISE DOS DADOS

Em termos metodológicos, a pesquisa está embasada nos princípios do materialismo dialético (LEFEBVRE, 1975; FRIGOTTO, 2004), em vistas da apreensão da realidade em sua totalidade, em suas múltiplas configurações, manifestações e contradições. Buscou-se articular a abordagem quantitativa e a qualitativa, trabalhando com dados estatísticos secundários, obtidos a partir da Secretaria do Tesouro Nacional. Os dados foram captados, selecionados, organizados e analisados a partir da técnica da "análise de conteúdos" (BARDAN, 1979), com os referenciais teóricos analíticos sobre reestruturação produtiva, fundo público, políticas sociais e desenvolvimento.

Definiu-se como lócus da pesquisa o Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, caracterizado por quatro microrregiões de COREDEs, aglutinadas como "Região Funcional 07" a partir da estratégia de Planejamento da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAN)[13]. Trata-se de uma região que apresenta expressiva população rural (em torno de 31% da população total), com forte tradição na produção agropecuária, predominando as culturas de soja, milho e trigo e a produção de leite, suínos e aves. A atividade industrial centra-se na metal-mecânica (a região produz mais de 70% das colheitadeiras da América Latina), na área de móveis e tecidos. As atividades diversas de prestação de serviços concentram-se nos centros urbanos, com destaque para as cidades-polo regionais (Ijuí, Santa Rosa, Santo Ângelo e Três Passos). É uma região que enfrenta problemas sérios de evasão de população (especialmente jovens e adultos jovens), queda constante na participação do PIB estadual e desafios urgentes na perspectiva de retomada do desenvolvimento com qualidade de vida para sua população (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

13 Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) do RS foram agregados em nove Regiões Funcionais de Planejamento, com base em critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e outras características similares (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

O período definido para a pesquisa (1997-2015) dá-se em razão da disponibilidade dos dados pela Secretaria do Tesouro Nacional em formato semelhante que permite a organização e a comparação a partir da "planilha gasto por função", contendo os dados contábeis consolidados dos municípios referenciados. Essa opção foi realizada após pesquisas em outras fontes disponíveis[14] e diálogo com os profissionais responsáveis pelo setor de contabilidade dos municípios que apontaram ser esta a melhor opção para a comparação proposta na pesquisa.

As planilhas de "gasto por função" dos 77 municípios integrantes dos quatro COREDES selecionados, no período proposto, foram extraídas do sistema da Secretaria do Tesouro Nacional[15], e os dados foram selecionados e organizados a partir das áreas de políticas sociais definidas. Depois de organizados, os dados foram atualizados para a data de 31 de outubro de 2016, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), a fim de possibilitar comparações e análises. Neste capítulo foca-se na comparação entre os quatro COREDES, com a análise dos montantes totais disponíveis nos orçamentos municipais, os quantitativos aplicados nas áreas selecionadas e os percentuais aplicados em políticas sociais.

Para o estabelecimento de interfaces entre os investimentos em políticas sociais com a dinâmica econômica regional e a melhoria da qualidade de vida da população utiliza-se como referência o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)[16] do Estado do Rio Grande do Sul, entendendo que ele é capaz de traduzir os aspectos básicos do desenvolvimento que estão associados ao conjunto de políticas sociais que são objeto do estudo.

No Quadro 1 é possível acompanhar a trajetória histórica da respectiva aplicação do fundo público, no somatório dos municípios que compõem cada COREDE[17], bem como os montantes gerais e os percentuais aplicados em cada

14 Nas câmaras municipais de vereadores, prefeituras municipais e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

15 Entre os anos de 1997 a 2012 os dados das contas municipais eram disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional através da Finanças Brasil – Dados Contábeis do Municípios (FINBRA). A partir de 2013, o Tesouro Nacional implantou o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Mais informações vide https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf

16 Dada a mudança de metodologia de cálculo do IDESE, em 2006, o que impede a comparação com o existente para os anos anteriores, na visão dos próprios criadores do mesmo índice, utiliza-se o mesmo a partir de 2007 até o disponível neste momento, que é o de 2014.

17 Sabe-se dos limites do agrupamento por COREDE, porém o recorte deste texto prioriza a análise dos mesmos, a fim de identificar semelhanças e diferenças entre os mesmos. Em outros estudos trabalha-se com os municípios e com áreas específicas.

uma das áreas de políticas sociais selecionadas. Em seu conjunto, os dados indicam: crescimento expressivo e permanente do total do fundo público disponível nos municípios; manutenção dos percentuais aplicados nas políticas sociais sempre acima dos 53% do fundo disponível; priorização das áreas de educação e cultura e saúde e saneamento; ausência quase completa de investimentos na área do trabalho; e grande oscilação dos investimentos em habitação e urbanismo.

Quadro 1 – Totais e percentuais, despesas por função – COREDES – 1997 a 2015

ANO	COREDE	Total Despesas por Função	Percentual	Total Políticas Sociais Selecionadas	Percentual	Educução e Cultura	Percentual	Habitação e Urbanismo	Percentual	Saúde e Saneamento	Percentual	Assistência e Previdência	Percentual	Trabalho	Percentual
1997	Fronteira Noroeste	71.266.925,12	100%	42.089.414,46	59,06%	16.323.378,29	22,90%	3.707.487,02	5,20%	14.928.978,40	20,95%	6.637.379,01	9,31%	492.191,74	0,69%
	Noroeste Colonial	53.498.636,44	100%	28.648.527,47	53,55%	13.353.674,69	24,96%	2.549.615,17	4,77%	8.131.144,73	15,20%	4.608.485,01	8,61%	5.607,87	0,01%
	Missoes	77.235.409,13	100%	41.241.871,67	53,40%	21.531.882,58	27,88%	3.306.793,44	4,28%	8.620.154,29	11,16%	7.203.904,74	9,33%	579.136,62	0,75%
	Celeiro	51.743.161,41	100%	28.518.525,30	55,12%	13.332.425,85	25,77%	5.221.625,38	10,09%	5.925.434,86	11,45%	4.034.028,91	7,80%	5.010,30	0,01%
1998	Fronteira Noroeste	91.893.723,78	100%	54.305.066,14	59,10%	24.060.112,80	26,18%	4.534.985,24	4,94%	17.534.385,57	19,08%	8.175.582,53	8,90%	0,00	0,00%
	Noroeste Colonial	65.068.442,68	100%	35.611.718,54	54,73%	17.486.185,14	26,87%	2.788.776,36	4,29%	10.136.059,09	15,58%	5.200.697,95	7,99%	0,00	0,00%
	Missoes	106.014.439,61	100%	59.861.452,39	56,47%	33.566.552,72	31,66%	5.335.613,76	5,03%	12.036.063,47	11,35%	8.923.222,44	8,42%	0,00	0,00%
	Celeiro	65.474.655,23	100%	38.579.087,25	58,92%	19.107.685,53	29,18%	6.420.249,86	9,81%	8.442.697,84	12,89%	4.603.355,69	7,03%	5.098,33	0,01%
1999	Fronteira Noroeste	99.606.504,67	100%	61.642.333,86	61,89%	26.438.027,78	26,54%	4.984.332,78	5,00%	20.504.470,85	20,59%	9.715.502,45	9,75%	0,00	0,00%
	Noroeste Colonial	67.677.477,73	100%	39.623.953,54	58,55%	19.005.679,23	28,08%	3.332.474,26	4,92%	11.789.453,14	17,42%	5.496.346,91	8,12%	0,00	0,00%
	Missoes	109.708.620,03	100%	64.156.102,90	58,48%	35.709.071,65	32,55%	4.722.634,58	4,30%	14.023.478,96	12,78%	9.700.917,71	8,84%	0,00	0,00%
	Celeiro	66.946.022,41	100%	39.115.345,29	58,43%	19.084.263,14	28,51%	6.226.597,31	9,30%	9.303.823,90	13,90%	4.495.121,73	6,71%	5.539,21	0,01%
2000	Fronteira Noroeste	113.165.759,11	100%	70.458.545,03	62,26%	30.049.425,84	26,55%	5.801.843,85	5,13%	23.944.996,26	21,16%	10.662.279,08	9,42%	0,00	0,00%
	Noroeste Colonial	77.889.110,87	100%	51.739.428,70	66,43%	25.030.284,94	32,14%	4.231.378,18	5,43%	15.634.741,36	20,07%	6.843.024,22	8,79%	0,00	0,00%
	Missoes	124.416.309,03	100%	72.897.689,51	58,59%	38.859.390,09	31,23%	4.270.753,02	3,43%	18.378.360,01	14,77%	11.389.186,39	9,15%	0,00	0,00%
	Celeiro	78.632.251,70	100%	47.233.127,04	60,07%	22.248.568,58	28,29%	6.613.406,13	8,41%	13.090.055,44	16,65%	5.281.096,89	6,72%	0,00	0,00%
2001	Fronteira Noroeste	122.629.512,28	100%	79.539.303,37	64,86%	33.773.814,87	27,54%	5.344.259,29	4,36%	30.297.379,66	24,71%	10.123.849,55	8,26%	0,00	0,00%
	Noroeste Colonial	81.905.422,35	100%	54.974.534,53	67,12%	27.199.679,86	33,21%	4.429.092,63	5,41%	17.338.916,50	21,17%	6.006.845,54	7,33%	0,00	0,00%
	Missoes	131.846.771,87	100%	77.917.362,84	59,10%	40.199.074,30	30,49%	5.572.934,78	4,23%	22.338.625,12	16,94%	9.806.728,64	7,44%	0,00	0,00%
	Celeiro	83.015.174,59	100%	50.015.004,77	60,25%	23.964.646,36	28,87%	6.121.610,65	7,37%	14.019.335,21	16,89%	5.909.412,55	7,12%	0,00	0,00%
2002	Fronteira Noroeste	145.928.071,08	100%	84.491.191,24	57,90%	31.442.031,30	21,55%	6.188.557,90	4,24%	34.065.916,80	23,34%	14.914.801,43	10,22%	759.630,59	0,52%
	Noroeste Colonial	112.479.346,96	100%	62.234.508,36	55,33%	26.331.469,73	23,41%	7.033.281,03	6,25%	21.745.897,04	19,33%	7.089.566,80	6,30%	34.293,76	0,03%
	Missoes	148.868.058,73	100%	89.717.937,63	60,27%	40.382.488,75	27,13%	9.138.424,08	6,14%	26.727.948,00	17,95%	13.279.747,92	8,92%	189.328,88	0,13%
	Celeiro	97.970.230,84	100%	54.731.780,39	55,87%	25.792.833,63	26,33%	5.235.824,14	5,34%	17.250.092,80	17,61%	6.013.677,98	6,14%	439.351,84	0,45%
2003	Fronteira Noroeste	157.934.777,98	100%	96.252.365,82	60,94%	38.668.504,14	24,48%	6.404.023,98	4,05%	33.928.897,13	21,48%	16.396.266,24	10,38%	854.674,33	0,54%
	Noroeste Colonial	136.428.660,72	100%	74.378.299,14	54,52%	30.408.612,90	22,29%	5.967.962,69	4,37%	25.384.118,14	18,61%	12.589.569,28	9,23%	28.036,13	0,02%
	Missoes	177.478.395,47	100%	106.489.706,65	60,00%	48.876.172,57	27,54%	11.633.897,88	6,56%	31.363.761,86	17,67%	14.350.901,02	8,09%	264.973,32	0,15%
	Celeiro	112.122.580,68	100%	63.584.264,10	56,71%	31.712.309,78	28,28%	5.856.804,92	5,22%	19.865.203,32	17,72%	5.349.448,17	4,77%	800.497,91	0,71%
2004	Fronteira Noroeste	182.348.770,55	100%	111.038.239,36	60,89%	45.664.951,78	25,04%	7.027.973,38	3,85%	40.879.376,91	22,42%	16.480.390,18	9,04%	985.547,11	0,54%
	Noroeste Colonial	156.953.634,11	100%	90.530.848,19	57,68%	34.685.773,91	22,10%	8.128.917,93	5,18%	32.283.352,60	20,57%	14.061.646,23	8,96%	1.371.157,52	0,87%
	Missoes	204.885.642,43	100%	127.307.025,79	62,14%	56.838.862,16	27,74%	13.290.846,53	6,49%	39.749.684,76	19,40%	17.039.412,01	8,32%	388.220,33	0,19%
	Celeiro	130.207.756,29	100%	72.173.949,39	55,43%	33.457.745,32	25,70%	7.972.325,44	6,12%	24.271.607,18	18,64%	6.262.574,79	4,81%	209.696,66	0,16%
2005	Fronteira Noroeste	192.958.744,57	100%	114.134.902,89	59,15%	47.753.219,63	24,75%	6.863.746,96	3,56%	45.073.864,23	23,36%	13.534.846,74	7,01%	909.225,33	0,47%
	Noroeste Colonial	163.071.006,38	100%	90.838.575,85	55,70%	37.315.886,25	22,88%	7.665.687,12	4,70%	34.333.236,89	21,05%	11.474.614,53	7,04%	49.151,06	0,03%
	Missoes	211.913.731,18	100%	132.511.339,45	62,53%	60.131.188,11	28,38%	12.621.673,01	5,96%	45.071.459,87	21,27%	14.426.360,56	6,81%	260.657,90	0,12%
	Celeiro	139.438.330,16	100%	78.917.020,70	56,60%	37.746.007,20	27,07%	6.580.950,44	4,72%	27.679.437,69	19,85%	6.846.201,22	4,91%	64.424,15	0,05%
2006	Fronteira Noroeste	221.530.475,64	100%	130.907.876,51	59,09%	55.055.987,84	24,85%	8.792.484,59	3,97%	49.980.407,50	22,56%	16.205.506,78	7,32%	873.489,80	0,39%
	Noroeste Colonial	188.180.487,93	100%	103.622.196,10	55,07%	41.873.767,55	22,25%	10.278.498,75	5,46%	37.884.992,61	20,13%	13.530.786,16	7,19%	54.151,03	0,03%
	Missoes	247.466.612,70	100%	155.784.901,58	62,95%	64.289.723,67	25,98%	15.893.243,73	6,42%	50.156.195,64	20,27%	25.094.523,11	10,14%	351.215,43	0,14%
	Celeiro	153.857.283,41	100%	92.718.085,47	60,26%	41.943.053,41	27,26%	10.079.987,48	6,55%	32.744.198,22	21,28%	7.896.078,26	5,13%	54.768,10	0,04%
2007	Fronteira Noroeste	248.857.794,28	100%	148.986.687,37	59,87%	61.593.600,30	24,75%	9.152.235,04	3,68%	55.090.373,47	22,14%	22.222.213,49	8,93%	928.265,07	0,37%
	Noroeste Colonial	206.585.506,68	100%	116.583.746,44	56,43%	45.641.139,93	22,09%	10.817.942,95	5,24%	42.967.545,11	20,80%	17.068.939,43	8,26%	88.179,02	0,04%
	Missoes	285.477.062,41	100%	179.091.448,96	62,73%	74.080.441,05	25,95%	18.131.218,86	6,35%	54.557.226,78	19,11%	31.900.364,55	11,17%	422.197,72	0,15%
	Celeiro	175.928.059,53	100%	102.974.529,84	58,53%	45.347.699,54	25,78%	12.349.964,62	7,02%	34.746.219,24	19,75%	10.413.986,86	5,92%	116.659,58	0,07%
2008	Fronteira Noroeste	301.516.481,89	100%	168.100.435,82	55,75%	65.243.522,66	21,64%	11.975.503,79	3,97%	67.898.453,17	22,52%	22.496.987,31	7,46%	485.968,89	0,16%
	Noroeste Colonial	252.504.683,14	100%	149.143.111,42	59,07%	55.016.261,94	21,79%	19.421.945,43	7,69%	55.515.602,65	21,99%	19.052.457,64	7,55%	136.843,76	0,05%
	Missoes	332.056.784,40	100%	208.515.448,04	62,80%	83.765.662,12	25,23%	23.828.921,63	7,18%	64.865.001,28	19,53%	35.599.844,69	10,72%	456.018,32	0,14%
	Celeiro	212.645.762,57	100%	130.837.652,37	61,53%	53.395.559,28	25,11%	19.018.485,35	8,94%	45.286.477,16	21,30%	12.954.395,16	6,09%	182.735,42	0,09%
2009	Fronteira Noroeste	311.415.345,74	100%	182.176.959,74	58,50%	69.499.576,93	22,32%	10.590.440,40	3,40%	74.790.147,22	24,02%	26.772.701,11	8,60%	524.094,08	0,17%
	Noroeste Colonial	283.376.099,26	100%	159.421.855,64	56,26%	61.679.111,65	21,77%	10.717.584,20	3,78%	64.287.618,31	22,69%	22.588.274,83	7,97%	149.266,65	0,05%
	Missoes	366.835.210,74	100%	225.744.172,69	61,54%	89.420.549,14	24,38%	22.509.697,68	6,14%	73.558.119,24	20,05%	39.760.213,94	10,84%	495.592,69	0,14%
	Celeiro	222.209.845,04	100%	136.584.365,21	61,47%	56.377.798,91	25,37%	19.639.959,76	8,84%	48.500.492,75	21,83%	11.812.411,22	5,32%	253.702,57	0,11%
2010	Fronteira Noroeste	362.818.491,08	100%	207.302.430,89	57,14%	76.110.078,04	20,98%	15.806.851,87	4,36%	87.005.818,25	23,98%	27.317.416,76	7,53%	1.062.265,97	0,29%
	Noroeste Colonial	311.076.987,67	100%	172.840.409,83	55,56%	62.699.462,51	20,16%	15.830.914,86	5,09%	69.568.082,14	22,36%	24.660.537,45	7,93%	81.412,87	0,03%
	Missoes	403.672.142,09	100%	248.146.418,09	61,47%	95.646.542,62	23,69%	28.150.756,38	6,97%	86.009.027,47	21,31%	37.728.284,39	9,35%	611.807,23	0,15%
	Celeiro	266.742.782,43	100%	160.186.148,56	60,05%	63.232.082,68	23,71%	21.732.263,10	8,15%	56.625.711,45	21,23%	18.217.916,03	6,83%	378.175,30	0,14%
2011	Fronteira Noroeste	405.859.648,26	100%	243.359.379,83	59,96%	91.303.633,74	22,50%	20.757.827,50	5,11%	95.181.139,66	23,45%	35.498.701,85	8,75%	618.077,08	0,15%
	Noroeste Colonial	346.784.662,78	100%	205.152.899,65	59,16%	77.201.887,91	22,26%	18.343.801,93	5,29%	80.627.584,06	23,25%	28.917.642,30	8,34%	61.983,45	0,02%
	Missoes	452.666.916,58	100%	281.620.101,43	62,21%	104.638.486,00	23,12%	34.991.685,69	7,73%	95.506.358,41	21,10%	45.724.394,44	10,10%	759.176,89	0,17%
	Celeiro	289.442.623,45	100%	179.163.470,97	61,90%	73.471.376,59	25,38%	22.617.516,84	7,81%	62.820.937,88	21,70%	19.859.498,29	6,86%	394.141,37	0,14%
2012	Fronteira Noroeste	469.401.090,57	100%	287.939.656,03	61,34%	102.127.221,00	21,76%	24.489.249,30	5,22%	118.484.404,01	25,24%	42.233.213,89	9,00%	605.567,83	0,13%
	Noroeste Colonial	408.471.897,49	100%	247.765.428,40	60,66%	92.987.140,63	22,76%	20.563.624,56	5,03%	99.877.860,39	24,45%	34.277.611,34	8,39%	59.191,48	0,01%
	Missoes	523.848.737,14	100%	349.601.824,97	66,74%	128.638.153,93	24,56%	41.535.112,48	7,93%	120.309.554,82	22,97%	58.352.095,40	11,14%	766.908,34	0,15%
	Celeiro	327.667.127,94	100%	213.465.560,28	65,15%	89.026.694,47	27,17%	24.240.580,29	7,40%	75.153.759,96	22,94%	24.618.090,22	7,51%	426.435,34	0,13%
2013	Fronteira Noroeste	460.646.639,95	100%	296.858.166,22	64,44%	106.483.192,27	23,12%	14.779.683,09	3,21%	127.238.241,40	27,62%	47.647.832,87	10,34%	709.216,59	0,15%
	Noroeste Colonial	394.220.845,36	100%	244.708.125,95	62,07%	91.059.086,23	23,10%	13.068.914,65	3,32%	105.420.721,23	26,74%	35.098.147,42	8,90%	61.256,42	0,02%
	Missoes	518.587.015,49	100%	348.412.459,01	67,18%	130.742.012,10	25,21%	34.557.902,97	6,66%	121.763.643,47	23,48%	60.530.917,02	11,67%	817.983,45	0,16%
	Celeiro	320.213.607,97	100%	201.486.643,71	62,92%	86.410.163,05	26,99%	18.978.568,52	5,93%	71.702.977,49	22,39%	23.949.521,70	7,48%	445.412,95	0,14%
2014	Fronteira Noroeste	565.744.194,54	100%	375.893.278,70	66,44%	132.879.760,25	23,49%	22.835.910,82	4,04%	159.847.938,45	28,25%	58.253.496,90	10,30%	2.076.172,28	0,37%
	Noroeste Colonial	473.670.723,72	100%	287.207.724,62	60,63%	105.856.563,54	22,35%	17.674.591,86	3,73%	123.532.051,19	26,08%	40.076.211,98	8,46%	68.306,05	0,01%
	Missoes	587.064.422,20	100%	381.462.423,83	64,98%	132.487.425,27	22,57%	27.799.300,10	4,74%	135.573.102,15	23,09%	85.505.098,39	14,56%	97.497,92	0,02%
	Celeiro	366.301.190,26	100%	235.528.304,32	64,30%	95.293.380,98	26,02%	20.482.616,18	5,59%	88.774.534,26	24,24%	28.356.489,26	7,74%	2.621.283,64	0,72%
2015	Fronteira Noroeste	585.555.447,93	100%	374.503.924,73	63,96%	132.134.091,40	22,57%	20.969.360,02	3,58%	165.281.648,19	28,23%	53.752.510,00	9,18%	2.366.315,12	0,40%
	Noroeste Colonial	507.968.663,10	100%	307.652.257,86	60,57%	110.886.490,88	21,83%	21.440.775,10	4,22%	130.229.304,36	25,64%	45.042.005,12	8,87%	53.682,40	0,01%
	Missoes	605.291.998,05	100%	388.223.103,38	64,14%	132.647.657,93	21,91%	32.547.364,49	5,38%	128.496.989,70	21,23%	94.429.555,04	15,60%	101.536,22	0,02%
	Celeiro	379.134.522,41	100%	244.801.356,50	64,57%	102.282.516,51	26,98%	23.682.867,55	6,25%	83.962.704,18	22,15%	32.533.898,18	8,58%	2.339.370,08	0,62%

Fonte: BRASIL (2013 e 2016) – organizado pelos autores.

Tomando-se como referência o primeiro e o último ano do período analisado, percebe-se que o total do fundo disponível (total despesas por função) aos municípios aumenta, em 949% para a região Noroeste Colonial, 822% para a Fronteira Noroeste, 784% para as Missões e 733% para a região Celeiro. É importante considerar que os acréscimos mais expressivos são experimentados a partir de 2003, quando o país inicia um processo de crescimento econômico que se mantém quase constante até 2013. O período também vai coincidir com o crescimento expressivo da agropecuária e da indústria a ela associada, fundamentos da economia regional, juntamente com o setor de serviços.

O comportamento dos investimentos em políticas sociais praticamente acompanha o crescimento do total do fundo público disponível, tendo, inclusive, aumento em termos de percentuais investidos na comparação entre 1997 e 2015, em que as quatro regiões saem do percentual situada na casa dos 50% para passar à casa dos 60%. Um dos fatores explicativos para esse aumento relaciona-se à ampliação dos investimentos na área da saúde e saneamento que, em três regiões (Celeiro, Missões e Noroeste Colonial), praticamente dobra em termos percentuais. A região Fronteira Noroeste era a que mais investia em saúde e saneamento (28,23%), no início do período, mantendo-se nesta situação ao final dele, com investimentos na ordem de 28,23%.

Quadro 2 – Totais e percentuais despesas por função – COREDES – 1997 e 2015

ANO	COREDE	Total Despesas por Função	%	Total Políticas Sociais Selecionadas	%	Educução e Cultura	%	Habitação e Urbanismo	%	Saúde e Saneamento	%	Assistência e Previdência	%	Trabalho	%
1997	Fronteira Noroeste	71.266.925,12	100%	42.089.414,46	59,06%	16.323.378,29	22,90%	3.707.487,02	5,20%	14.928.978,40	20,95%	6.637.379,01	9,31%	492.191,74	0,69%
	Noroeste Colonial	53.498.636,44	100%	28.648.527,47	53,55%	13.353.674,69	24,96%	2.549.615,17	4,77%	8.131.144,73	15,20%	4.608.485,01	8,61%	5.607,87	0,01%
	Missoes	77.235.409,13	100%	41.241.871,67	53,40%	21.531.882,58	27,88%	3.306.793,44	4,28%	8.620.154,29	11,16%	7.203.904,74	9,33%	579.136,62	0,75%
	Celeiro	51.743.161,41	100%	28.518.525,30	55,12%	13.332.425,85	25,77%	5.221.625,38	10,09%	5.925.434,86	11,45%	4.034.028,91	7,80%	5.010,30	0,01%
2015	Fronteira Noroeste	585.555.447,93	100%	374.503.924,73	63,96%	132.134.091,40	22,57%	20.969.360,02	3,58%	165.281.648,19	28,23%	53.752.510,00	9,18%	2.366.315,12	0,40%
	Noroeste Colonial	507.968.663,10	100%	307.652.257,86	60,57%	110.886.490,88	21,83%	21.440.775,10	4,22%	130.229.304,36	25,64%	45.042.005,12	8,87%	53.682,40	0,01%
	Missoes	605.291.998,05	100%	388.223.103,38	64,14%	132.647.657,93	21,91%	32.547.364,49	5,38%	128.496.989,70	21,23%	94.429.555,04	15,60%	101.536,22	0,02%
	Celeiro	379.134.522,41	100%	244.801.356,50	64,57%	102.282.516,51	26,98%	23.682.867,55	6,25%	83.962.704,18	22,15%	32.533.898,18	8,58%	2.339.370,08	0,62%

Fonte: BRASIL (2013 e 2016) – organizado pelos autores.

O que chama a atenção nesta trajetória é o comportamento dos investimentos na área de habitação e urbanismo e na área do trabalho, especialmente pelos baixos valores e percentuais aplicados. Estudos realizados sobre essas regiões (RIO GRANDE DO SUL, 2006 e 2015; ROTTA, 2007; entre outros) evidenciam, com clareza, que residem nas áreas de saneamento básico, habitação e urbanismo alguns dos principais entraves que as mesmas enfrentam no seu

processo de desenvolvimento. Nesse sentido, a pouca aplicação de recursos do fundo público na solução dos problemas enfrentados nessas áreas denota a sua não priorização, mesmo que se tenham conhecimentos produzidos dando conta da sua importância e necessidade. Trata-se de um desafio para novas pesquisas a fim de identificar os motivos dessa opção e como se podem buscar alternativas.

Buscando identificar possíveis correlações entre os investimentos realizados e os indicadores de desenvolvimento das regiões de COREDE, utiliza-se como referência o IDESE, entre o período 2007 a 2014, conforme já explicado anteriormente.

Quadro 3 – IDESE – COREDES – 2007 a 2014

ANO	COREDE	EDUCAÇAO	RENDA	SAÚDE	IDESE
2007	Fronteira Noroeste	0,696	0,632	0,834	0,721
	Noroeste Colonial	0,678	0,648	0,804	0,710
	Missões	0,652	0,595	0,807	0,685
	Celeiro	DNI	DNI	DNI	DNI
	Rio Grande do Sul	0,627	0,682	0,792	0,700
2008	Fronteira Noroeste	0,682	0,641	0,836	0,720
	Noroeste Colonial	0,686	0,711	0,827	0,741
	Missões	0,639	0,613	0,809	0,687
	Celeiro	0,633	0,535	0,800	0,656
	Rio Grande do Sul	0,622	0,691	0,799	0,704
2009	Fronteira Noroeste	0,699	0,652	0,837	0,730
	Noroeste Colonial	0,707	0,729	0,837	0,758
	Missões	0,652	0,619	0,806	0,692
	Celeiro	0,654	0,559	0,804	0,672
	Rio Grande do Sul	0,638	0,698	0,803	0,713
2010	Fronteira Noroeste	0,692	0,669	0,839	0,733
	Noroeste Colonial	0,716	0,684	0,845	0,748
	Missões	0,649	0,609	0,806	0,688
	Celeiro	0,663	0,568	0,809	0,680
	Rio Grande do Sul	0,640	0,712	0,807	0,720
2011	Fronteira Noroeste	0,709	0,694	0,837	0,747
	Noroeste Colonial	0,732	0,718	0,851	0,767
	Missões	0,677	0,626	0,803	0,702
	Celeiro	0,698	0,590	0,809	0,699
	Rio Grande do Sul	0,651	0,721	0,807	0,726
2012	Fronteira Noroeste	0,736	0,701	0,842	0,760
	Noroeste Colonial	0,740	0,773	0,851	0,788
	Missões	0,714	0,617	0,801	0,711
	Celeiro	0,722	0,587	0,815	0,708
	Rio Grande do Sul	0,664	0,730	0,809	0,734
2013	Fronteira Noroeste	0,760	0,746	0,838	0,781
	Noroeste Colonial	0,751	0,800	0,850	0,800
	Missões	0,724	0,682	0,803	0,736
	Celeiro	0,724	0,647	0,816	0,729
	Rio Grande do Sul	0,679	0,752	0,809	0,747
2014	Fronteira Noroeste	0,793	0,766	0,836	0,798
	Noroeste Colonial	0,775	0,852	0,851	0,826
	Missões	0,748	0,686	0,806	0,747
	Celeiro	0,726	0,658	0,827	0,737
	Rio Grande do Sul	0, 697	0,763	0,813	0,757

Fonte: FEE (2017) – organizado pelos autores.
Obs.: A Região Celeiro foi desmembrada da Noroeste Colonial em 2008.

Quando se trabalha com o IDESE como um indicador possível de aferir o desenvolvimento de uma dada região, se tem presente a concepção que lhe deu origem, ao conceber os dados de forma integrada e não apenas setorial. Ou seja, tem-se presente que a maior repercussão dos investimentos provenientes do fundo público se faz sentir nos indicadores de educação e saúde, mas com consequências diretas, também, nos indicadores de renda. O desenvolvimento é visto como processo integrado que articula os aspectos econômicos com os demais, na dinâmica das relações sociais.

Os dados do IDESE evidenciam que os maiores avanços foram obtidos nos indicadores relacionados à renda, nos quatro COREDES, com destaque especial para o Noroeste Colonial, que amplia o seu indicador de 0,648, para 0,852 no período, ingressando no grupo de alto desenvolvimento nessa área. Porém, mesmo crescendo acima da média estadual no quesito renda, Missões e Celeiro encontram-se bem abaixo da média estadual.

Em relação ao quesito educação, os quatro COREDES apresentam desempenho acima da média estadual, com destaques para a Fronteira Noroeste e o Noroeste Colonial que alcançam, em 2014, respectivamente, o primeiro e o terceiro lugar entre os 28 Conselhos Regionais, com indicadores muito próximos ao alto desenvolvimento nessa área. Essa posição alcançada pelas regiões mostra sintonia com os investimentos na área. Isso não quer dizer que não tenham desafios ainda a serem enfrentados, especialmente na erradicação do analfabetismo, na ampliação dos indicadores de conclusão do ensino médio e nos índices relacionados à educação superior.

No que se refere à saúde, percebe-se que as quatro regiões de COREDE estão, desde 2007, na condição de alto desenvolvimento, com indicadores acima dos 0,800. Situação que evidencia, da mesma forma que na educação, que os investimentos realizados a partir do fundo público têm apresentado resultados, pois a maior parte da população regional usufrui desse serviço a partir da estrutura pública.

Tomando por base o IDESE, em seu conjunto, percebe-se que as regiões Noroeste Colonial e Fronteira Noroeste apresentam melhores desempenhos, ou estando na condição de alto desenvolvimento, para a primeira, ou muito próxima a isso, para a segunda. Essas duas também se encontram acima da média estadual em todo o período pesquisado. A região das Missões e a Celeiro, por

outro lado, apresentam desempenho abaixo da média estadual, ao longo de todo o período. Observando o Quadro 1, percebe-se que esse diferencial não pode ser explicado apenas pelos percentuais do fundo público aplicados, embora tenham relação com eles. São diferenciais que remontam a um processo histórico de organização da estrutura produtiva e das relações sociais (ROTTA, 2007; RIO GRANDE DO SUL, 2006 e 2015), que, para serem superados, necessitam de ação decisiva do Estado, da sociedade civil organizada e do próprio mercado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de reestruturação capitalista, implementado a partir do ideário neoliberal, além de apregoar o solapamento das ações do Estado Social na garantia de direitos dos cidadãos, especialmente através das políticas sociais, intensificou a disputa pelo fundo público, estendendo-o como espaços estratégicos para a reprodução do capital. Além das atribuições historicamente desempenhadas pelo Estado na redução dos custos de reprodução da força de trabalho, o capital passa a perceber o fundo público como um lócus privilegiado para a remuneração do capital, através da cobrança de abusivas taxas de juros.

Nesse ambiente de reestruturação capitalista, a relação entre as políticas sociais e as propostas de desenvolvimento tornam-se cada vez mais explícitas e de disputas intensas no sentido de estabelecer suas direções e definir a dinâmica dos investimentos. Os espaços de disputa tendem a atingir todas as esferas de atuação do Estado e se fazem sentir, na vida dos cidadãos, de forma mais nítida, nos municípios. Portanto, o estudo das dinâmicas neles ocorrido torna-se elucidador de tendências.

O estudo realizado evidenciou que a aplicação do fundo público municipal nas políticas sociais envolve valores expressivos, em escalas crescentes e que representam espaços vitais na promoção do desenvolvimento na medida em que qualificam as pessoas, garantem direitos, ampliam as oportunidades e contribuem para a melhoria das condições de vida da população local. Em regiões periféricas no cenário estadual, nacional e internacional, a mobilização dos fatores locais e a ação decisiva do Estado são essenciais na promoção do desenvolvimento. Nesse sentido, garantir a aplicação do fundo público em políticas

sociais torna-se uma ação estratégica de resistência aos interesses do capital e de afirmação de uma proposta de desenvolvimento com inclusão social.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 3. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: UNICAMP, 1995.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1979.

BEHRING, Elaine. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. et al. **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. Parte 1.

BEHRING, Elaine R; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL – TESOURO NACIONAL. **SICONFI** – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Brasília: Tesouro Nacional, 2016. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf. Acesso em: 12 set. 2016.

BRASIL – TESOURO NACIONAL. **FINBRA □ Finanças do Brasil □** Dados Contábeis dos Municípios. Brasília: STN, 2013. Disponível em: http://www,tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais. Acesso em: 29 set. 2014.

CALIXTRE, André B.; BIANCARELLI, André M.; CINTRA, Marcos A. M. (Org.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.

CARRION, Raul K. M.; VIZENTINI, Paulo F. (Org.). **Globalização, neoliberalismo, privatizações**: quem decide esse jogo? Porto Alegre: UFRGS, 1997.

CASTRO, Jorge A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CHAUI, Marilena; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento.** São Paulo: Cortez, 2013.

COUTO, B. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

FAGNANI, Eduardo; SARTI, Fernando; CASSIOLATO, José E. Introdução. **Revista Política Social e Desenvolvimento,** ano 03, n. 23, p. 04-07, out. 2015. Disponível em: https://revistapoliticasocialedesenvolvimento.com/. Acesso em: 08 jun. 2017.

FEE – Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul. **Índice de Desenvolvimento Socioeconômico**. Porto Alegre: FEE, 2017. Disponível em: https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico-novo-idese. Acesso em: 02 jun. 2017.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica da pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional.** São Paulo: Cortez, 2004. p. 71-90.

HARVEY, David. **O Enigma do Capital**: e as crises do capitalismo. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

HELLER, Agnes et al. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

HOBSBAWM, Eric J. **Era dos extremos**, o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, Marilda V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal/lógica dialética.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor. Capital, força de trabalho e fundo público. In: **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 19-48.

PFEIFER, Mariana. O "social" no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, out./dez. 2014.

POCHMANN, M. (Org.). **Reestruturação produtiva**: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social. Petrópolis: Vozes, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Perfis – Regiões Funcionais de Planejamento**. Porto Alegre: SEPLAN-RS/DEPLAN, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Rumos 2015** – Estudo de desenvolvimento regional e logística de Transportes no Rio Grande do Sul/SCP-DEPLAN; DCAPET. Porto Alegre: SCP, 2006, 5 v.

ROTTA, Edemar. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado em Serviço Social), PPGSS/PUCRS, Porto Alegre, 2007.

ROTTA, Edemar et al. Investimentos públicos em políticas sociais: trajetória de duas décadas no Noroeste do Rio Grande do Sul. **Anais do 3º SEDRES** (Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade): a questão regional, uma questão (de) política. Blumenau: FURB, 2016.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **SERV. SOC. REV.**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 04-22, jan./jun. 2012. Disponível em: https://canaldoassistentesocial.com.br/wp-content/uploads/2019/04/evilasio-02.pdf. Acesso em: 28 abr. 2017.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Maria O. Silva e (Coord.). **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014.

SOLA, Lourdes; WILHEIM, Jorge; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.). **Sociedade e Estado em Transformação.** São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

SPOSATI, Aldaíza de O. Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio. In: MAIA, Marilene (Org.). Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível. **Caderno Ideação**. Santa Maria: Gráfica Pallotti, 2002. p. 33-53.

VEIGA, J. **Desenvolvimento sustentável:** o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

CAPÍTULO 8

SANEAMENTO BÁSICO NA REGIÃO DAS MISSÕES: REALIDADE E DESAFIOS NA IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE PROMOVAM O DESENVOLVIMENTO

Luís Henrique Teixeira Franqui[1]
Edemar Rotta[2]

INTRODUÇÃO

A definição legal de saneamento básico, por meio da Lei nº 11.445/2007, considera o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de

1 Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS, 2017) – Campus Cerro Largo. Graduado em Direito pelo Instituto Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo (IESA, 2015). Jornalista. Advogado. Contato: lhfranqui@hotmail.com

2 Pós-Doutor em Serviço Social (PUCRS, 2017). Doutor em Serviço Social (PUCRS, 2007). Mestre em Sociologia (UFRGS, 1988). Graduado em Filosofia pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras Dom Bosco (1985). Professor Adjunto da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Cerro Largo. Contato: erotta@uffs.edu.br

abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejos de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais (BRASIL, 2007). Em todo o mundo, cerca de 1,3 bilhão de toneladas de resíduos sólidos são produzidas anualmente nas cidades. De acordo com o Banco Mundial (relatório "*What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management*"[3]), a geração de lixo[4] *per capita* quase dobrou nos últimos anos, chegando à segunda década do milênio a 1,2 Kg/pessoa/dia. As projeções para 2025 indicam que esse valor passe para 1,42 Kg/pessoa/dia, ampliando para cerca de 2,2 bilhões de toneladas anuais nos espaços urbanos mundiais. Contudo, é preciso ressaltar que essas médias variam consideravelmente de país para país, região, cidade e até mesmo dentro das cidades (WORLD BANK, 2012, p. 8).

Segundo dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), "a geração total de RSU no Brasil em 2014 foi de aproximadamente 78,6 milhões de toneladas, o que representa um aumento de 2,9% de um ano para outro, índice superior à taxa de crescimento populacional no país no período, que foi de 0,9%" (ABRELPE, 2014, p. 28). Esses números demonstram que a geração de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) *per capita* no país, em 2014, ficou em 387,63 Kg/ano, ou 1,062 Kg/ pessoa dia, situando-se um pouco abaixo da média *per capita* mundial. Além da questão relacionada à geração de RSU, num ritmo acelerado e crescente, alicerçado no consumismo, que Bauman (2008, p. 19) classificou como "sociedade de consumidores", os municípios brasileiros enfrentam graves problemas relacionados à coleta e à destinação final desses resíduos.

Atualmente, um dos grandes problemas ambientais enfrentados pela humanidade é recolher, depositar e tratar corretamente o enorme volume de resíduos sólidos urbanos (RSU), que afeta o equilíbrio ambiental pela liberação de gases que colaboram com o efeito estufa, bem como pela poluição das águas, sendo causa de prejuízos financeiros, diretos e indiretos. Para Franqui (2016, p. 1), "dar o correto destino aos RSU não é apenas uma questão legal, para cumprir

3 Que desperdício: uma revisão global da gestão de resíduos sólidos. (Tradução livre).

4 Lixo é entendido, aqui, no sentido amplo, correspondendo a todos os resíduos gerados pela atividade humana e considerados sem utilidade.

a legislação vigente, mas uma exigência visando garantir os anseios por um meio ambiente equilibrado e sustentável para as presentes e futuras gerações[5]".

Em agosto de 2014, expirou o prazo determinado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS, Lei nº 12.305/2010), para que os 5.570 municípios brasileiros acabassem com os chamados "lixões". Finda a data-limite estabelecida na PNRS, um número muito grande de municípios ainda não conseguiu substituir os lixões por aterros sanitários. De acordo com o Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014, da ABRELPE (2015, p.31), em relação à destinação final dos RSU coletados no Brasil, 58,4% (41,6 milhões de toneladas/ano) do volume total produzido teve destino adequado, enquanto 41,6% (29,6 milhões de toneladas/ano) foram destinados inadequadamente, sendo despejado em lixões ou "em sua versão apenas um pouco menos nociva, os aterros controlados" (ABRAMOVAY et al., 2013, p. 21). O índice de 58,4% de destinação final adequada, em 2014, é bastante significativo, porém a quantidade de RSU destinada a locais inadequados totaliza 29.659.170 toneladas no ano, ou seja, seguiram para lixões ou aterros controlados, os quais, do ponto de vista ambiental, pouco se diferenciam dos lixões, pois não possuem o conjunto de sistemas necessários para a proteção do meio ambiente e da saúde pública (ABRELPE, 2015, p. 30).

Ao produzir o perfil socioeconômico do Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões (COREDE Missões), a Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul (SEPLAN, 2015, p. 7) demonstrou que "a preocupação com o equilíbrio territorial do desenvolvimento é um desafio que devemos nos impor cotidianamente no processo de planejamento e implementação das políticas públicas e, não por acaso, foi eleita como objetivo estratégico do Governo do Estado".

Está claro que, para propor políticas públicas que visem corrigir eventuais deficiências existentes e, por consequência, estimular o desenvolvimento regional, é preciso conhecer a realidade da região, seus problemas e suas potencialidades. Nesse sentido, o estudo que constitui este capítulo objetiva analisar indicadores ligados ao saneamento básico, com especial preocupação na coleta de resíduos sólidos, pois esse é um fator limitador ao desenvolvimento regional.

5 Meio ambiental equilibrado e sustentável para "**as presentes e futuras gerações**" está relacionado com o desenvolvimento sustentável, encontrado na parte final do *caput* do **art. 225** da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), artigo basilar do Direito Ambiental, e amparado na Declaração da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente (Estocolmo, 1972). [grifo nosso]

O procedimento metodológico terá enfoque qualitativo, sendo a análise de documentos e a revisão bibliográfica as principais técnicas de coleta de dados, informações e fundamentos teóricos para a análise da temática proposta. As principais fontes selecionadas para a pesquisa foram o perfil socioeconômico do COREDE Missões, o Panorama dos Resíduos Sólidos da ABRELPE, a Incubadora Tecnossocial de Cooperativas e Empreendimentos Econômicos Solidários (ITCEES), a Administração Municipal de Cerro Largo e fontes bibliográficas.

O presente capítulo procura apresentar contribuições para análise da realidade regional, discutindo soluções para problemas relacionados ao saneamento básico e à coleta e destinação final dos RSU. Na primeira parte, situa-se a realidade dos municípios da região das Missões, procurando enfatizar aspectos ligados aos desafios que envolvem os temas estudados. Na segunda parte, apresentam-se algumas experiências alternativas em curso na região. Conclui-se com alguns apontamentos sobre os resultados obtidos, na direção de suscitar novas investigações e proposições.

COREDE MISSÕES, GARGALOS DO DESENVOLVIMENTO E DESAFIOS

Neste estudo adota-se a definição de região proposta pela "constituição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, tornados referências para a divisão socioterritorial do RS a partir de 1994" (ROTTA et al., 2015, p. 2). Conforme a Fundação de Economia e Estatística[6] (FEE), a região das Missões é composta por 25 municípios, compreendendo uma área total de 12.855,5 Km² (2015), o que correspondente a 4,6% do território gaúcho; apresenta população de 251.076 habitantes (2015) e densidade demográfica de 19,1 habitantes/Km² (2013); possui taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais na ordem de 6,45% (2010), expectativa de vida ao nascer de 72,08 anos (2000) e coeficiente de mortalidade infantil de 11,09 por mil nascidos vivos (2014).

> Esta região possui uma marca histórica representada pela experiência das Missões Jesuíticas, entre os séculos XVII e XVIII" (ROTTA et al., 2015, p. 2). Os primeiros habitantes foram das etnias Guarani, Charrua e Kaingang, seguindo-se

6 Vide: http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Miss%F5es.

> experiências reducionais com os padres da Companhia de Jesus e, em período posterior ao fim das reduções, 'aconteceu o processo colonizador do território em questão, fator que, aliado aos anteriores, definirá as características étnico-culturais da população assim como as conhecemos hoje' (RAMOS, 2006, p. 2).

Ramos (2006, p. 19) refere que a "primeira tentativa de instalação de europeus foi em 1824, com a vinda de imigrantes alemães para a região da redução de São João Batista, atual município de Entre-Ijuís". A região conta com a presença de descendentes de diferentes etnias, com destaque para os descendentes alemães, que, após a primeira tentativa, na década de 1820, retornaram no início do século XX. A Companhia de Colonização "Bauerverein" promoveu a venda de lotes de terras na região do assentamento Serro Azul, que abrangia os atuais municípios de Cerro Largo, Roque Gonzales, São Paulo das Missões, Salvador das Missões, Sete de Setembro, Porto Xavier e São Pedro do Butiá (RAMOS, 2006, p. 22).

Também há presença de descendentes de poloneses e suecos em Guarani das Missões, assim como de descendentes de imigrantes italianos. Porém, a presença de italianos não é tão significativa, "pois a vinda desses colonos não ocorreu através de colônias destinadas a estas famílias, mas através de migração das velhas colônias do interior do estado, principalmente do centro e da serra gaúcha" (RAMOS, 2003, p. 23).

Gargalos do desenvolvimento

O perfil socioeconômico do COREDE Missões, publicado em novembro de 2015, apresenta, de maneira bastante sucinta, vários gargalos que dificultam o desenvolvimento desta região do Rio Grande do Sul. Os problemas já começam a ser verificados com a perda populacional. "Em 2010, o COREDE possuía uma população de 248.016 habitantes, com uma proporção de 71% de moradores em áreas urbanas e 29% em áreas rurais" (SEPLAN, 2015, p. 9), distribuída num Centro Sub-Regional (Santo Ângelo), dois Centros de Zona (São Luiz Gonzaga e Cerro Largo) e nos demais municípios, considerados centros locais. Enquanto o Rio Grande do Sul, no período 2000-2010, registrou uma taxa de crescimento populacional de 0,49% ao ano, o COREDE Missões teve perda populacional, com uma média de crescimento demográfico de – 0,57% ao ano, no

mesmo período, sendo que apenas quatro (Cerro Largo, São Pedro do Butiá, Salvados das Missões e São Miguel das Missões) dos 25 municípios apresentaram taxas positivas de crescimento.

A saúde e a geração e apropriação de renda são outros pontos sensíveis, pois apresentam indicadores sociais com desempenhos preocupantes. Analisando-se os blocos do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) da região, percebe-se que a Educação (0,729) tem o melhor desempenho, superior inclusive à média estadual, ficando com a 7ª posição no ranking dos 28 COREDEs gaúchos. Por outro lado, os Blocos Renda e Saúde "possuíam valores menores que a média do Estado com, respectivamente, 0,637 e 0,796" (SEPLAN, 2015, p. 14).

Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), a região das Missões apresentou, em 2012, um PIB de R$ 4,6 bilhões, ou 1,6% do total do Estado. O PIB *per capita* era, no mesmo ano, de R$ 18.581,00 abaixo da média estadual (R$ 25.779,00). Voltada mais ao setor primário, a região tem pouca participação na indústria, em relação à média estadual. No Valor Adicionado Bruto (VAB), "a Agropecuária detém 17,8%, a Indústria possui apenas 16,6%, e os Serviços, 65,6%. Em relação à média do Estado, o COREDE possui maior participação da Agropecuária e menor da Indústria e dos Serviços" (SEPLAN, 2015, p. 16). O VAB do Rio Grande do Sul se divide em 66,3% nos Serviços, 25,2% na Indústria e 8,4% na Agropecuária.

Na questão referente à logística, há deficiências na malha rodoviária, com cinco municípios ainda sem ligação asfáltica (Ubiretama, Eugênio de Castro, Garruchos, Pirapó e Rolador). O modal hidroviário é subaproveitado, e a malha ferroviária poderia ser explorada de maneira mais eficiente, contínua e racional. A região possui um "aeroporto regional" em Santo Ângelo, o qual, após longo processo de reformas e readequações, deve retomar a rotina de voos regulares entre Porto Alegre e Santo Ângelo, a partir de julho de 2017.

Quanto à infraestrutura de energia e comunicações, o estudo "Rumos 2015", elaborado pela SEPLAN, apontava que a região

> apresentava várias linhas de transmissão de energia de alta e média capacidade, além de previsão de pequenas centrais hidrelétricas e parque eólico, não parecendo haver problemas de suprimento bruto, mesmo porque o consumo era muito baixo em quase todos os municípios (até 25 kWh), com exceção dos dois polos de Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga (250 kWh). No entanto, ocorrem

> falhas de suprimento acima dos padrões aceitáveis, e o maior problema ocorre com a distribuição rural, em que a maior parte da Região tem atendimento de apenas até 75% dos domicílios. Considerando a forte base agropecuária da Região e o tipo de culturas, esse *déficit* contribui para diminuir a eficiência e potenciais modernizações nesse setor. (SEPLAN, 2015, p. 22).

Os dados do Censo 2010 referentes ao setor das comunicações, no âmbito do COREDE Missões, apontam "23,1% dos domicílios com acesso à internet, 88,9% com celulares e 23,3% com telefonia fixa, enquanto as médias estaduais são, respectivamente, 33,9%, 90,7% e 39,3%" (SEPLAN, 2015, p. 22).

No COREDE Missões há boa disponibilidade de recursos hídricos, que são utilizados para a produção de energia e para irrigação. "O rio Ijuí conta com a barragem Passo São João (77 MW) e a barragem Passo São José (51 MW). Há, na região, duas pequenas centrais hidrelétricas (PCHs): PCH Ijuizinho (1 MW), em Eugênio de Castro, e PCH Ijuizinho II (3,6 MW), em Entre-Ijuís, ambas instaladas no rio Ijuizinho" (SEPLAN, 2015, p. 22). Mesmo assim, a escassez hídrica é uma realidade não apenas no Estado, mas nessa região também, pois entre 1991 e 2010, de acordo com os registros de desastres naturais, ocorreram estiagem e seca em todos os municípios do COREDE, além da ocorrência de vendavais, ciclones, granizo e inundações bruscas. "As estiagens periódicas em épocas de grande demanda por recursos hídricos fazem a oferta de água diminuir drasticamente, levando ao estabelecimento de conflitos crescentes pelo uso do recurso" (SEPLAN, 2015, p. 24). Como é uma tendência, a escassez de água pode inviabilizar atividades econômicas e sociais, prejudicando o desenvolvimento, sendo fundamental que ações de gestão sejam cada vez mais estimuladas para o uso racional desse recurso, até mesmo em função da base da economia regional estar ligada à produção primária.

Em relação às condições ambientais e de saneamento, a região apresenta muitas deficiências, "principalmente no número de banheiros ou sanitários ligados à rede geral ou fossa séptica" (SEPLAN, 2015, p. 8), ao tratamento de efluentes urbanos e ao recolhimento e tratamento de resíduos sólidos.

Desafios no saneamento básico e na coleta de resíduos sólidos

Um dos entraves ao desenvolvimento na região das Missões é, sem dúvida, os problemas que envolvem o saneamento básico e a coleta de resíduos

sólidos urbanos que, por ser tema principal deste estudo, serão analisados com mais profundidade.

O abastecimento urbano de água, conforme dados de 2010 da Agência Nacional de Água (ANA), precisa ser ampliado em seis municípios (Roque Gonzales, Santo Antônio das Missões, São Nicolau, Sete de Setembro, Bossoroca e Guarani das Missões). Nos demais 19 municípios, o abastecimento é considerado satisfatório. Porém, esse satisfatório não indica níveis de excelência, que precisam ser buscados, especialmente em épocas de estiagem. A Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN) é responsável pelos serviços de água e esgoto em 13 municípios, enquanto nos outros 12 os serviços são responsabilidade de departamentos municipais. Com relação a tratamento de esgoto, apenas Santo Ângelo conta com esse serviço, porém atendendo não mais do que 20% das residências (ANA, 2010). O perfil socioeconômico traz dados que demonstram que a região das Missões apresenta, em média, 90,81% dos domicílios ligados à rede geral de água. Cabe destacar que esse percentual é superior às médias do Estado (85,33%) e do Brasil (82,85%). E as taxas variam de 65,36% (São Miguel das Missões) a 97,98% (Salvador das Missões).

Mesmo com uma ótima média em relação a "domicílios ligados à rede geral de água", superior às médias estadual e nacional, os dados demonstram que existe uma oscilação bastante considerável na prestação desse serviço essencial. Se 18 municípios têm índice superior a 90%, destacando-se Salvador das Missões (97,98%), Guarani das Missões (97,52%), Caibaté (97,27%), Dezesseis de Novembro (97,08%) e Cerro Largo (97%), quatro municípios aparecem com índices inferiores a 80%: São Miguel das Missões (65,36%), Bossoroca (76,66%), Santo Antônio das Missões (77,04%) e Entre-Ijuís (77,56%). Há, portanto, a necessidade de empreender esforços para a universalização desse serviço. Os dados disponibilizados pelo perfil socioeconômico mostram, ainda, que "persistem outras formas de abastecimento nos domicílios do COREDE, como a utilização de poço ou nascente na propriedade ou fora dela, rio, açude e lago" (SEPLAN, 2015, p. 28).

No item relativo a "domicílios com banheiro ou sanitário ligado à rede geral ou fossa séptica", os dados do Censo Demográfico de 2010 apresentam uma situação preocupante, pois a média de 26,41% é muito inferior às médias estadual (74,57%) e nacional (67,06%). Aliás, o município que chegou mais perto

da média nacional foi Rolador (59,82%), enquanto Guarani das Missões e Garruchos apresentaram médias insignificantes, respectivamente de 4% e 5,41%. Dos 25 municípios, 16 ficaram abaixo de 30%, enquanto apenas dois superaram a média de 50% (Rolador, com 59,82% e São Luiz Gonzaga, com 58,65%).

E no item "domicílios com coleta de lixo por serviços de limpeza ou caçamba", igualmente com dados do Censo Demográfico 2010, mais uma vez os números do COREDE Missões são insatisfatórios. A média regional de 62,05% é inferior às médias estadual (92,08%) e nacional (87,41%), apresentando valores entre 22,31% (Ubiretama) e 95,08% (Cerro Largo), evidenciando-se a necessidade de esforços para a universalização desse serviço. Enquanto apenas três municípios ficaram com média superior a 90% (Cerro Largo, com 95,08%, Santo Ângelo, com 94,94% e São Luiz Gonzaga, com 90,74%), um total de 13 municípios ficaram com médias abaixo de 60%, com destaque negativo para Ubiretama (22,31%), Vitória das Missões (22,37%) e Rolador (28,36%). O problema agrava-se ainda mais se considerarmos que se trata apenas de coleta urbana, e os municípios da região, em sua maioria, apresentam índices de mais de 40% de sua população residindo no meio rural.

O Ministério das Cidades informa "que apenas 31% dos municípios brasileiros têm o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) – que estabelece diretrizes para que o país alcance a universalização dos serviços no setor, segundo a Lei n° 11.445" (TRATA BRASIL, 2015). Inicialmente, os municípios tinham até dezembro de 2015 para elaborarem seus PMSB, mas por meio do Decreto nº 8.629/2015 esse prazo foi dilatado até dezembro de 2017. No Rio Grande do Sul, conforme a Pesquisa PMSB no Rio Grande do Sul, elaborada pelo Departamento de Saneamento da Secretaria de Habitação e Saneamento do RS (DESAN), 103 municípios gaúchos declararam possuir o plano de saneamento concluído, enquanto 72 declararam estar em fase de elaboração. E, analisando o Anexo IX do referido estudo, verifica-se que na região do COREDE Missões, apenas Bossoroca está com seu PMSB completo (DESAN, 2014, p. 70), o que não deixa de ser uma informação preocupante.

Em pelo menos oito dos 25 municípios está implantada a coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos. "Segundo a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), em 2008, os municípios de Entre-Ijuís, Giruá, Guarani das Missões, Roque Gonzales, Santo Ângelo, São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões e

Sete de Setembro já realizavam coleta seletiva" (SEPLAN, 2015, p. 29), ação que, somada a alternativas de aproveitamento e reciclagem, colabora para a redução dos volumes de resíduos sólidos e rejeitos encaminhados para aterros sanitários e aterros controlados. O documento ressalta, porém, que persistem em quase todos os municípios práticas inadequadas de deposição de resíduos.

CONSTRUINDO ALTERNATIVAS NA COLETA E DESTINAÇÃO DOS RSU

Os indicadores apresentados pelos municípios do COREDE Missões no perfil socioeconômico demonstram que a média regional de domicílios com coleta de resíduos sólidos urbanos (62,05%) é bem inferior às médias estadual (92,08%) e nacional (87,41%). Mesmo Cerro Largo, que aparece com o excelente índice de 95,08%, não deixa de apresentar sérios problemas nesse setor. Com o "lixão municipal" interditado pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler (FEPAM) e com entraves técnicos e burocráticos para habilitar uma área recentemente adquirida, para fazer a separação dos resíduos e o transbordo, o município é mais um que envia os resíduos sólidos recolhidos na cidade e no interior para aterro sanitário privado, da Companhia Riograndense de Valorização de Resíduos, localizado na rodovia VRS-867, km 2, em Giruá, a um custo mensal de aproximadamente R$ 52 mil, de acordo com dados oficiais da Secretaria de Administração.

A coleta seletiva, que poderia reduzir o volume de resíduos enviados a Giruá (com redução nas despesas mensais) e aumentar o volume de resíduos recicláveis, com incremento no faturamento dos catadores, é uma questão que vem sendo tentada há bastante tempo em Cerro Largo. O jornal Folha da Produção, em sua edição nº 1.099, de 28 de outubro de 1993, noticiou que:

> Alunos do 2º ano do segundo grau do Colégio Medianeira de nossa cidade, acompanhados pela professora Simoni Priesnitz, foram recebidos na manhã da última sexta-feira pelo prefeito Adair Trott, ao qual foram apresentar um projeto de coleta seletiva de lixo, propondo assim uma maneira de aproveitar melhor a usina de reciclagem já existente no município, e facilitando o trabalho dos próprios funcionários. Ainda neste mês, os alunos pretendem fazer uma consulta junto à população para conhecer a opinião de cada um, no sentido de

> separar o lixo orgânico e inorgânico. Tal projeto deverá ser colocado em prática imediatamente, tão logo esteja terminada a consulta popular (1993, p. 1).

Depois, na gestão 2009/2012, a Prefeitura de Cerro Largo lançou nova campanha para a coleta seletiva, com distribuição de farto material gráfico e inserção de publicidade em diversos tipos de mídia. A Folha da Produção, em sua edição nº 2.014, de 5 de maio de 2011, trouxe a informação do lançamento de um projeto de coleta e reciclagem de gordura saturada. No texto, o então prefeito Adair José Trott lembrou outro problema ligado ao meio ambiente, que é a coleta de lixo, e adiantou "que possivelmente até o final do ano, dependendo da liberação de recursos federais, poderá estar implantada a nova unidade para a coleta e separação do lixo em nossa cidade" (2011, p. 5).

Como se viu, nas últimas décadas foram feitas várias tentativas de implantar a coleta seletiva em Cerro Largo, ora por iniciativa de escolas ou entidades locais, ora por iniciativa do município. Mais de um projeto foi implantado, mas eles não tiveram continuidade. Uma usina de reciclagem adquirida pela municipalidade acabou tornando-se obsoleta e desativada, tendo operado em curtos períodos de tempo. E a nova unidade para coleta e separação do lixo, a ser instalada em área adquirida junto à localidade denominada Linha Primeira, no interior do município, nunca chegou a operar por falta de licenciamento ambiental.

Verifica-se ainda que a simples implantação da coleta seletiva não é suficiente, se não estiver acompanhada de outras medidas, como a sensibilização da comunidade para adesão à iniciativa, e a possibilidade, por intermédio de ações diretas e indiretas, dos catadores terem um melhor aproveitamento dos resíduos sólidos urbanos recicláveis, a fim de gerar um duplo benefício: maior volume comercializável (com mais renda para os catadores) e menor volume para a destinação final (com menos despesa para o Município).

Recentemente foi criada a Incubadora Tecnossocial de Cooperativas e Empreendimentos Econômicos Solidários (ITCEES), que é um laboratório da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Cerro Largo e desenvolve vários projetos e atividades, sendo um braço de atuação da universidade. Dentro da Incubadora há o Fórum de Gestão Social, com foco em questões sociais e ambientais, que desenvolve o programa de extensão "Educação ambiental nas escolas e na comunidade de Cerro Largo visando um meio ambiente

ecologicamente equilibrado – Pensar o Amanhã", que, por sua vez, é composto por três comitês temáticos. Um comitê técnico está trabalhando em soluções e alternativas para o problema da destinação final dos RSU em Cerro Largo. Outro comitê atua para formação de uma cooperativa de catadores, que já está formada – a Cooperativa dos Catadores Unidos Pela Natureza (COOPERCAUN) – e encontra-se em fase de implantação. E há ainda o comitê de educação ambiental, que faz atividades educativas nas escolas, capacitação para os catadores e a sensibilização da comunidade para a questão da coleta seletiva.

Um dos resultados práticos do programa "Pensar o Amanhã", que deve ser desenvolvido num período inicial de quatro anos, é que após tratativas com o município será retomada a coleta seletiva em Cerro Largo, com participação direta da cooperativa dos catadores recentemente formada, e uma ampla campanha comunitária para sensibilização da comunidade, com o envolvimento de diversas entidades e instituições parceiras. Espera-se que, dessa vez, a coleta seletiva tenha atuação perene e vida longa em Cerro Largo.

Consórcios públicos e a PNRS

O perfil socioeconômico do COREDE Missões destaca que "a gestão dos resíduos sólidos costuma ser um problema para os pequenos municípios, principalmente no que tange ao manejo e à disposição final" (SEPLAN, 2015, p. 29). Essa dificuldade leva "o poder público a soluções dispendiosas, como enviar o lixo produzido para empresas privadas que gerenciam aterros sanitários" (FRANQUI, 2016, p. 2).

A partir da Constituição Cidadã de 1988, ao reconhecer o município como ente federado, foi traçada uma maior complexidade ao modelo federativo do país, seguindo-se intensa descentralização de políticas públicas. Desde então, diversas formas de consorciamento foram implantadas no país, mas apenas em 2003 o governo federal começou a debater mais efetivamente a legislação dos consórcios, que resultou na Lei 11.107, de 2005.

Os consórcios contam com amparo constitucional, previstos no artigo 241 da Carta Magna, em cujos termos "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços

públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos" (BRASIL, 2016, p.78).

Como salienta Franqui (2016, p. 3), basicamente os consórcios públicos atendem a dois objetivos: "viabilizar a gestão pública nas regiões metropolitanas, onde a solução de problemas equivalentes é mais viável através de ações políticas coletivas, e permitir que pequenos municípios formem parcerias para, com o ganho em escala, ter redução de custos e melhor capacidade gerencial sobre questões em comum". Por sua vez, Barros (1995, p. 53) enfatiza que os consórcios intermunicipais podem ser "instrumentos eficazes de desenvolvimento regional em qualquer dos quadrantes econômicos do estado, sob a condição de que sejam concebidos, estruturados e conduzidos em consonância com as peculiaridades de cada realidade territorial distinta".

Fazendo uma análise sobre os resultados que podem ser alcançados com a criação de consórcios, destaca-se: o aumento da capacidade de realização, ampliando o atendimento ao cidadão; maior eficiência do uso dos recursos públicos, no caso em que a função central é compartilhar máquinas, unidades de saúde ou unidades para a disposição final de resíduos sólidos; realização de ações inacessíveis a um único município, como a aquisição de equipamentos de alto custo; aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios, com melhores condições de negociação junto aos governos estadual e federal ou mesmo as entidades da sociedade civil, empresas ou agências estatais; e aumento da transparência das decisões públicas, pois exigem um processo de discussão mais aprofundado e possibilitam uma maior fiscalização, em todos os municípios envolvidos (AMORIM, 2008).

A experiência com a implantação de consórcios públicos pelo país, nas mais diversas áreas, tem se mostrado eficiente, no sentido de minimizar custos e maximizar resultados. Para Amorim (2008), o consórcio público é um mecanismo que "oferece de resolução de problemas e de implementação de ações de interesse comum, garantindo respostas eficientes a problemas comuns".

O artigo 54 da PNRS foi claro ao determinar que "a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei" (2 de agosto de 2010). Esse objetivo não foi atendido em sua totalidade e, no momento, os debates no campo político e na sociedade civil organizada ocorrem

em duas principais frentes: viabilizar o cumprimento imediato do estabelecido ou dilatar os prazos, por meio de projeto de lei, dando mais tempo para que Estados e Municípios possam se adequar às disposições legais.

Na região Celeiro do Rio Grande do Sul, há o Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos (CITRESU), que abrange 11 municípios[7]. O consórcio iniciou suas atividades em abril de 2000 e, após a realização de estudos técnicos ambientais, de localização e de custo de transporte, foi definido o melhor local para instalação da central de triagem e do aterro, localizado no município de Bom Progresso. Esses 11 municípios representam aproximadamente 40% da área da região Celeiro e possuem em torno de 53% da população regional. A atuação do CITRESU está articulada em três eixos principais: separação doméstica dos resíduos sólidos, incentivada por meio de campanhas de sensibilização em cada município; coleta seletiva orientada pelas prefeituras, não cabendo ao consórcio definir a forma de realização da coleta (pode ser por empresa privada ou pela própria municipalidade); e o tratamento e destino dos resíduos sólidos, eixo este gerenciado pelo consórcio, responsável pela triagem, seleção e destinação final. Weber (2009, p. 72) destaca que "para os Municípios partícipes do CITRESU, o consórcio resultou no fim dos 'lixões', promovendo adequação à legislação ambiental, diminuição de custos para o tratamento do lixo, beneficiando toda a população".

É fato que poucos municípios integrantes do COREDE Missões vislumbraram o consórcio público intermunicipal como uma alternativa efetiva para a gestão dos RSU. O perfil socioeconômico registra duas iniciativas animadoras na região, com seis dos 25 municípios apostando nesse tipo de política pública para o gerenciamento dos resíduos sólidos. Guarani das Missões e Sete de Setembro "formam o Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos (Comandaí), que atende, considerando a população dos dois municípios, aproximadamente 10.239 pessoas" (SEPLAN, 2015, p. 29), enquanto São Nicolau, Dezesseis de Novembro, Pirapó e Porto Xavier, com uma população total de 21.908 habitantes, constituíram o Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos (CRESU), com sede em São Nicolau, que mantém um aterro sanitário devidamente licenciado

7 Bom Progresso, Braga, Campo Novo, Crissiumal, Esperança do Sul, Humaitá, São Martinho, Sede Nova, Tiradentes do Sul, Três Passos e São Valério do Sul.

pela FEPAM, localizado no Rincão dos Maciel, uma localidade interiorana entre São Nicolau e Pirapó.

O perfil socioeconômico do COREDE Missões deixa evidente que os municípios missioneiros ainda estão longe de atender às determinações da PNRS. Diante desse desafio, uma das soluções possíveis, no que tange ao gerenciamento e à destinação final dos RSUs pode ser atuar de maneira associativa, por meio de consórcios públicos intermunicipais, que já contam com duas iniciativas embrionárias nesta região e que podem ser estendidas, inclusive, fundadas nas experiências de regiões próximas, como a Celeiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre tantas conceituações existentes sobre política pública, não sendo nenhuma melhor ou mais completa, Souza (2003, p.13) entende que política pública é o "campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação". Para a autora (2003, p. 13), "o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real". Mas Secchi (2016, p. 5) lembra que "dois conceitos são fundamentais para entender o campo da política pública: o problema público e a política pública. O primeiro trata do fim ou da intenção de resolução. O segundo trata do meio ou mecanismo para levar a cabo tal intenção". Metaforicamente, o problema público seria a "doença" e, portanto, necessita de um diagnóstico preciso para ser corretamente medicada pelo "remédio", no caso a política pública.

Neste capítulo foram analisados dois problemas públicos no âmbito do COREDE Missões – o saneamento básico e, mais especificamente, a coleta de resíduos sólidos urbanos, bem como sua destinação final. E procurou-se apontar políticas públicas adequadas para superar esses entraves – verdadeiros gargalos – para o desenvolvimento regional.

Mesmo que a maioria dos municípios que integram a área de abrangência do COREDE Missões seja formada por núcleos urbanos com menos de 10.000 habitantes, os dados analisados apontam para a "ausência de infraestrutura de esgotos e os baixos índices dos municípios de domicílios com banheiro ou

sanitário ligado à rede geral ou fossa séptica até 2010" (SEPLAN, 2015, p. 33). Também foi constatado que apenas um município da região, Bossoroca, declarou estar com seu Plano Municipal de Saneamento Básico concluído, cujo prazo para elaboração a todos os municípios do país se esgota em dezembro de 2017.

Também ficou evidenciado que a coleta de resíduos sólidos urbanos por serviço de limpeza ou caçamba é bastante inferior às médias estadual e nacional, sendo que em apenas oito dos 25 municípios da região analisada foi implantada a coleta seletiva. Assim como as dificuldades que os municípios têm na disposição final dos resíduos sólidos urbanos, fazendo a destinação para aterros privados, e o embaraço em adequar-se à legislação vigente, notadamente à Política Nacional de Resíduos Sólidos, reeditando uma realidade que infelizmente faz parte de enorme contingente de cidades brasileiras.

Diante das dificuldades verificadas no gerenciamento dos RSU, a implantação de sistemas de coleta seletiva, a formação de cooperativas de catadores e o consorciamento são boas alternativas para os municípios cumprirem essa imposição, com vistas a reduzir custos e maximizar resultados e, dessa forma, atender às exigências de eficiência do poder público, tão reclamada pela sociedade, e ainda colaborar com um meio ambiente equilibrado e sustentável.

Para que esses objetivos sejam alcançados é necessária uma articulação entre conscientização dos moradores, atuação dos catadores, do poder público e das organizações da sociedade civil. Sem isso não haverá solução efetiva e de longo prazo.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo; SPERANZA, Juliana Simões; PETITGAND, Cécile. **Lixo Zero, Gestão de resíduos sólidos para uma sociedade mais próspera**. São Paulo: Planeta Sustentável, Instituto Ethos, 2013.

ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014**. Disponível em: http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2014.pdf. Acesso em: 10 mar. 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Atlas Brasil**: Abastecimento Urbano de Água. 2010. Disponível em: http://atlas.ana.gov.br/Atlas/forms/Home.aspx. Acesso em: 19 nov. 2016.

AMORIM, Maria Raquel Machado de Aguiar Jardim de. **Consórcios Públicos**: O Poder de diálogo das prefeituras junto aos governos estadual e federal. Disponível em: http://www.imb.go.gov.br/pub/conj/conj8/10.htm. Acesso em: 15 nov. 2016.

BARROS, Pedro Motta de. **Consórcio intermunicipal**: ferramenta para o desenvolvimento regional. São Paulo: Alfa Ômega, 1995.

BAUMAN, Zygmunt. **Trabajo, consumismo y nuevos pobres**. Barcelona: Gedisa, 2000.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: CORAG, 2016.

______. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 15 nov. 2016.

______. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 15 nov. 2016.

FRANQUI, Luís Henrique Teixeira. Projeto de coleta e reciclagem de gordura saturada lançado oficialmente terça-feira. **Folha da Produção**, Cerro Largo, 5 maio 2011, p. 5.

______. Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos: estudo de caso em São Nicolau. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA, EXTENSÃO E INICIAÇÃO CIENTÍFICA DO IESA/CNEC, II, 2016. **Anais.** Santo Ângelo: EDIESA.

INCUBADORA TECNOSSOCIAL DE COOPERATIVAS E EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS. Resolução 01/2015 do Conselho do *Campus*. **Regimento Interno**. Cerro Largo: UFFS, 2015.

ONU. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano (1972)**. Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html. Acesso em: 19 nov. 2016.

RAMOS, Antônio Dari. **A formação histórica dos municípios da região das Missões do Brasil**. Santo Ângelo, 2006. Disponível em: http://www.urisan.tche.br/~iphan/upload/downloads/file1.pdf. Acesso em: 10 mar. 2017.

ROTTA, Edemar et al. Desenvolvimento e Ambiente em Planejamentos Municipais: Missões e Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, VII Anais. Santa Cruz do Sul, 2015.

SANTOS, Edson. Alunos ajudam a reciclar o lixo. **Folha da Produção**, Cerro Largo, 28 out. 1993, p. 1.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO RS. **Perfil socioeconômico COREDE Missões**. Disponível em: http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/28140705-perfis-regionais-2015-missoes.pdf. Acesso em: 19 nov. 2016.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO E SANEAMENTO DO RS. **Resultados Pesquisa Planos Municipais de Saneamento no Rio Grande do Sul**. Disponível em: http://www.mprs.mp.br/areas/ressanear/arquivos/materialtecrs/estudo_planos_saneam_sehabs_caourb.pdf. Acesso em 10 mar. 2017.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: questões temáticas e de pesquisa. Caderno CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

TRATA BRASIL. **Só 31% dos municípios brasileiros têm Plano Municipal de Saneamento Básico**. Disponível em: http://tratabrasil.org.br/so-31-dos-municipios-brasileiros-tem-plano-municipal-de-saneamento-basico-segundo-ministerio-das-cidades. Acesso em: 10 mar. 2017.

WEBER, Daniel. **Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos da Região Celeiro do Estado do Rio Grande do Sul**: uma nova institucionalidade para as políticas de desenvolvimento regional. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional), Universidade Regional de Blumenau (FURB), Blumenau, 2009.

WORLD BANK. **What a Waste**: A Global Review of Solid Waste Management. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17388. Acesso em: 10 mar. 2017.

COMITÊ CIENTÍFICO INTERNACIONAL RED CIDIR

UNIVERSIDADE
FEDERAL DA
FRONTEIRA SUL

Diretor da Editora UFFS
Felipe Stanque Machado Junior
Chefe do Serviço de Publicações Editoriais
Fabiane Pedroso da Silva Sulsbach
Revisora de texto
Marlei Maria Diedrich

REVISÃO DOS TEXTOS **Autores**
PREPARAÇÃO E REVISÃO FINAL **Marlei Maria Diedrich**
PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO **Mariah Carraro Smaniotto**
CAPA **Mariah Carraro Smaniotto** (imagem Designed by starline / Freepik)

DIVULGAÇÃO **Diretoria de Comunicação**

FORMATOS **e-PUB, MOBI e PDF**

C749 Conhecimento em rede: desenvolvimento, cooperação e integração regional em território de fronteira – Rede CIDIR : 10 anos / Organizadores Edemar Rotta … [et al.]. – Chapecó, SC : Ed. UFFS, 2019. – 580 p. : il.

ISBN: 978-65-5019-012-5 (impresso)
978-65-5019-011-8 (e-book)

1. Redes de Universidades – América Latina – Brasil. 2. Ensino Superior – Brasil. 3. Rede de cooperação – Universidades. 4. Universidade – Desenvolvimento social. 5. Universidade – Desenvolvimento econômico. 6. Universidade – Desenvolvimento sustentável. 7. Universidade – Interação regional. I. Rede Interuniversitária de Internacionalização do Conhecimento. II. Red CIDIR. III. Rotta, Edmar (Org.). IV. UFFS.

CDD: 378.8
378.81

Ficha catalográfica elaborada pela
Divisão de Bibliotecas – UFFS
Nelcy T. da Rosa Kegler
CRB – 14/1311